

**Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – ICH
Departamento de Serviço Social – SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS**

Lucas Tenório Soares Carvalho

Trabalho, território e a produção de desigualdades no Distrito Federal

Brasília - DF

2025

Lucas Tenório Soares Carvalho

Trabalho, território e a produção de desigualdades no Distrito Federal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília para a obtenção do título de Mestre em Política Social

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Ghiraldelli.

Brasília - DF

2025

Lucas Tenório Soares Carvalho

Trabalho, território e a produção de desigualdades no Distrito Federal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília para a obtenção do título de Mestre em Política Social.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Reginaldo Ghiraldelli
Universidade de Brasília / PPGPS

Prof^a. Dr^a. Betina Ahlert
Universidade Federal de Santa Catarina / UFSC

Prof^a. Dr^a. Michelly Ferreira Monteiro Elias
Universidade de Brasília / PPGPS

Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes (Suplente)
Universidade de Brasília / IREL

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa da classificação das RAs segundo a Dimensão 1 – Mobilidade.....	53
Figura 2 - Mapa da classificação das RAs segundo a Dimensão 2 - Condições Ambientais Urbanas	54
Figura 3 - Mapa da classificação das RAs segundo a Dimensão 3 - Condições Habitacionais Urbanas	55
Figura 4 - Mapa da classificação das RAs segundo a Dimensão 4 - Atendimento de serviços coletivos urbanos	57
Figura 5 - Mapa da classificação das RAs segundo a Dimensão 5 - Infraestrutura Urbana ...	58
Figura 6 - Espacialização do número total de empregos formais na RIDE em 2002.....	106
Figura 7 - Espacialização do número total de empregos formais na RIDE em 2017.....	107

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ARIS	Área de Regularização de Interesse Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEAM	Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares
CEI	Centro de Erradicação das Invasões
CF	Constituição Federal
Codeplan	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
DF	Distrito Federal
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EC	Estatuto da Cidade
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
GDF	Governo do Distrito Federal
IBEU	Índice de Bem-Estar Urbano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEDF	Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
NEUR	Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PDAD	Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PD	Plano Diretor
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PEA	População Economicamente Ativa
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PEOT	Plano Estrutural de Ordenamento Urbanístico
PIA	População em Idade Ativa
PNADC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
POT	Plano de Ocupação Territorial
RA	Região(ões) Administrativa(s)
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
SEDUH	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SHIS	Sociedade de Habitação de Interesse Social
SIDRA	Sistema IBGE de Recuperação Automática
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UnB	Universidade de Brasília
UPT	Unidade de Planejamento Territorial

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índice de Bem-Estar Urbano das Regiões Administrativas do Distrito Federal, por grupos de renda.....	52
Tabela 2 - Estimativas do número de ocupados segundo setores de atividade econômica no Distrito Federal (2022-2023).....	99
Tabela 3 - Distribuição dos ocupados, segundo setor de atividade econômica, por grupos de regiões administrativas no Distrito Federal (2022-2023).....	100
Tabela 4 - Distribuição dos ocupados, segundo ramos do setor de serviços, por grupos de regiões administrativas no Distrito Federal (2022-2023).....	101
Tabela 5 - Estimativa do número de ocupados, segundo posição na ocupação, no Distrito Federal (2022-2023)	101
Tabela 6 - Distribuição dos ocupados, segundo posição na ocupação, por grupos de Regiões Administrativas, Distrito Federal (2022-2023)	102
Tabela 7 - Rendimento médio real dos ocupados, por grupos de regiões administrativas	103
Tabela 8 - Rendimento médio mensal real das pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência com rendimento de trabalho, habitualmente recebido no trabalho principal entre homens e mulheres no Brasil e no Distrito Federal (em reais, R\$).....	114

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de desemprego total por grupos de Regiões Administrativas do Distrito Federal em 2022-2023.....	99
Gráfico 2 - Distribuição dos Inativos por motivo de não trabalho, por grupos de Regiões Administrativas.....	104

RESUMO

A presente pesquisa buscou apreender a relação simbiótica entre trabalho e território, abordando como ambos elementos se agregam e interagem no contexto da sociabilidade capitalista de mercantilização do espaço e da precarização da força de trabalho. Para o reconhecimento destes fenômenos e de sua imbricação no âmbito da reprodução das relações sociais, o território do Distrito Federal foi adotado enquanto lócus de pesquisa. A partir disso, o estudo desenvolveu análises no campo (1) da formação urbana do território, ponderando sobretudo sua condição dependente de urbanização e os agravos da questão social; (2) das políticas urbanas territoriais e setoriais, levando em consideração o retrospecto político dos instrumentos de urbanização instaurados e seus “usos” e disputas; e, por fim, (3) do mercado de trabalho, apresentando o processo de agravamento da reestruturação produtiva conectado à segregação socioespacial na cidade - perpassando os eixos da divisão territorial, racial e sexual do trabalho. Os resultados obtidos demonstraram, por um lado, desafios proeminentes à gestão urbana, sendo parte deles constitutivos do modelo predatório de produção e reprodução dos espaços urbanos, bem como da (super)exploração da força de trabalho. Por outro lado, a pesquisa possibilitou o adensamento sobre a imbricação existente entre as relações territoriais e relações de trabalho, evidenciando a importância da categoria analítica da “divisão territorial do trabalho” para uma apreensão do uso concreto e material de territórios investigados.

Palavras-chave: política urbana; trabalho; divisão territorial do trabalho; território

ABSTRACT

This research sought to understand the symbiotic relationship between work and territory, looking at how both elements come together and interact in the context of capitalist sociability, the commodification of space and the precariousness of the workforce. In order to recognize these phenomena and their intertwining in the reproduction of social relations, the territory of the Distrito Federal was adopted as the locus of research. Based on this, the study developed analyses in the field of (1) the urban formation of the territory, considering above all its dependent condition of urbanization and the aggravations of the social question; (2) territorial and sectoral urban policies, taking into account the political background of the urbanization instruments put in place and their “uses” and disputes; and, finally, (3) the labour market, presenting the worsening process of productive restructuring connected to socio-spatial segregation in the city - going through the axes of the territorial, racial and sexual division of labour. The results obtained showed, on the one hand, prominent challenges to urban management, part of which are constitutive of the predatory model of production and reproduction of urban spaces, as well as the (over)exploitation of the workforce. On the other hand, the research made it possible to delve deeper into the imbrication between territorial relations and labor relations, highlighting the importance of the analytical category of the “territorial division of labor” for understanding the concrete and material use of the territories investigated.

Keywords: urban policy; work; territorial division of labor; territory

SUMÁRIO

Introdução	10
1 Trabalho, territorialização e “questão social”	13
1.1 Considerações acerca da categoria “território”	13
1.2 A centralidade do trabalho na produção do espaço	19
1.3 A urbanização na periferia do capitalismo	25
1.4 A renda e a localização	30
2 Formação social e econômica do território do Distrito Federal.....	39
2.1 Urbanização, movimentos migratórios e atividades econômicas.....	39
2.2 A divisão territorial do trabalho morto	49
3 A Política Urbana	60
3.1 O Estado e o desenvolvimento territorial	60
3.2 Os rumos da política urbana no Brasil	66
3.3 O planejamento urbano no Distrito Federal	75
3.4 A avaliação comunitária da política urbana no Distrito Federal	83
4 O mercado de trabalho no Distrito Federal	94
4.1 Panorama do mercado de trabalho e as particularidades do território local.....	94
4.2 A divisão territorial do trabalho vivo	98
4.3 A divisão racial do trabalho.....	108
4.4 A divisão sexual do trabalho	111
Conclusão.....	117
Referências	120

Introdução

A presente pesquisa tem como objetivo investigar as desigualdades socioterritoriais e suas manifestações na realidade, buscando compreender, em suas particularidades, os fundamentos e determinantes dessas desigualdades. Para tanto, optou-se por realizar a investigação das expressões da divisão territorial do trabalho no Distrito Federal. Dada a centralidade que o trabalho assume na sociedade burguesa do modo de produção capitalista enquanto fundamento das relações de produção e reprodução social, o estudo opta pelo privilégio desta categoria para o adensamento da dinâmica territorial urbana e seus rebatimentos para a vida de indivíduos e famílias.

Essa pesquisa dá continuidade a estudos desenvolvidos ao longo da graduação, iniciação científica e pós-graduação, focados no mercado de trabalho no Brasil sob o contexto de reestruturação produtiva. Fruto dessas investigações anteriores, a pesquisa atual direciona-se à apreensão das formas como o trabalho se particulariza no território do Distrito Federal, visando compreender seus multifacetados determinantes que conformam o tema.

O contexto do Distrito Federal, caracterizado por uma condição espacial de trabalho segregada e desigual entre o centro e a periferia, tensiona a análise do mercado de trabalho por sua dimensão espacial. O problema gira em torno das condições do trabalho serem demasiadamente desiguais dentro de um mesmo território, indicando, ainda, uma convergência entre “emprego” e “lugar” precários na disposição dos indivíduos na cidade. Sendo o trabalho o elemento fundante dessa sociabilidade, como esta categoria se agrega ao território, quais seus elos constitutivos? Estas são questões de partida que surgem da observação empírica do mercado de trabalho na localidade.

O interesse pela divisão territorial do trabalho emerge então como uma singularidade imediata e fenomênica advinda dos indicadores do mercado de trabalho, rica em elementos de análise prontos para serem mediatizados com as condições gerais do metabolismo capitalista. Para realizar as devidas abstrações e reconhecer os determinantes presentes nessa relação, a pesquisa compreendeu o território como um componente dinâmico da realidade material, aliando-se aos indicadores e teorias que o caracterizam.

Esta dissertação tem como objetivos específicos (I) analisar as desigualdades territoriais a partir de uma orientação teórico-metodológica marxista, destacando a centralidade do trabalho na produção do espaço e reconhecendo a particularidade brasileira; (II) apreender a história da formação demográfica e territorial da região pesquisada; (III) investigar a função da política urbana na sobreposição dos indivíduos no território, de forma universal e também

particularizada no campo político do Distrito Federal; por fim, (IV) analisar as condições do mercado de trabalho distrital, com vistas a reconhecer a condição de consumo e renda das classes dentro do território.

O Capítulo 1 aborda as considerações teóricas sobre a categoria "território" e a importância do trabalho na constituição do espaço. A análise marxista busca realizar uma discussão acerca da urbanização na periferia do capitalismo; renda e localização -, explorando como essas questões impactam a organização espacial e as desigualdades territoriais.

Para isso foi realizado um debate teórico acerca de categorias fundantes da sociabilidade capitalista e centrais para a apreensão do território. Não obstante, o reconhecimento da particularidade brasileira no âmbito da questão urbana sob o capitalismo dependente fertiliza o terreno das relações territoriais brasileiras, possibilitando o reconhecimento de tendências específicas da dinâmica local.

No Capítulo 2, o foco recai sobre a formação social e econômica do território do Distrito Federal, examinando processos de urbanização, movimentos migratórios, atividades econômicas e a divisão territorial do trabalho, oferecendo uma compreensão aprofundada das especificidades locais.

Neste momento, a literatura acerca do trabalho e das políticas urbanas e territoriais são essenciais para a visualização do estado histórico de coisas, e, além disso, fornecem um arcabouço teórico crítico, dando vazão a dados e fatos sobre o planejamento urbano do Distrito Federal e o processo de produção desigual do espaço, aprofundado no capítulo anterior. Para demonstrar a segregação espacial e a desigual disposição de bens e serviços públicos foram usados mapas temáticos, cujos eixos de avaliação compreendem as condições de urbanidade de cada Região Administrativa do território pesquisado.

O Capítulo 3 trata das políticas territoriais e urbanas, com uma análise das ações do Estado no desenvolvimento territorial e dos rumos da política urbana no Brasil e no DF, abordando ao final o processo de participação social e a avaliação das políticas urbanas pela comunidade.

O capítulo tece um esboço crítico da função social da política urbana no capitalismo, cuja dinâmica contraditória no âmbito das forças componentes do Estado a direcionam no sentido de realizar a manutenção de um dos elementos mais centrais da produção capitalista: o poder sobre a propriedade fundiária, e sobretudo o controle sobre as regiões mais aptas no âmbito da cidade a gerar renda e lucro. Por fim, a seção apresenta a faceta orgânica do processo de avaliação comunitária da política de ordenamento territorial do Distrito Federal sob o processo de revisão do atual plano, de maneira descritiva.

Finalmente, o Capítulo 4 analisa o mercado de trabalho no Distrito Federal, destacando suas particularidades locais e divisões territoriais, raciais e sexuais do trabalho, evidenciando as desigualdades presentes no mercado de trabalho e suas implicações para o desenvolvimento urbano.

Para tal, foram usados indicadores do mercado de trabalho local, nacional e internacional, como a Organização Internacional do Trabalho, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Instituto de Pesquisa do Distrito Federal, entre outras instituições que fomentam a divulgação de dados oficiais, demográficos e socioeconômicos no território brasileiro.

A análise sobre o mercado de trabalho levou em consideração a repartição do Distrito Federal, possibilitando reconhecer os aspectos do trabalho em regiões do território agrupadas por renda – evidenciando, assim, a imbricação empírica entre a renda e o lugar.

Concomitantemente, a literatura abordada levou em consideração as contribuições da escola brasileira de sociologia do trabalho, cujas temáticas de maior evidência na atualidade se debruçam sobre o processo histórico de retrocesso e precarização dos direitos do trabalho, diante de uma estrutura econômica insuficiente para mitigar as expressões exaustivas da “questão social”.

Dessa forma, esta dissertação pretende contribuir para a compreensão das desigualdades territoriais, oferecendo uma análise crítica e fundamentada no campo da teoria marxista. Espera-se lançar luz sobre as complexas relações entre território, trabalho e desigualdade, fornecendo subsídios para o entendimento desta dinâmica e a produção exaustiva de desigualdades calcadas nesta imbricação.

1 Trabalho, territorialização e “questão social”

1.1 Considerações acerca da categoria “território”

O território, enquanto uma dimensão da vida social, medeia a relação entre natureza e a sociedade, além de assumir funções vitais para o metabolismo do modo de vida dos indivíduos. Se observa no cotidiano, nos meios de comunicação e nas relações comunitárias, que o território vai além de um artefato passivo da vida em sociedade – ele não é um mero suporte para as atividades que nele se desenvolvem. É notório, atualmente, o quanto o próprio território é alvo de pesquisas, de políticas públicas e sociais¹, e da apropriação de grupos ou entes que disputam suas formas de desenvolvimento para fins diversos.

Enquanto um atributo material da organização da vida humana, o território é capaz de inferir noções sobre a relação entre sociedade e natureza; sobre os grupos de indivíduos particulares e seus modos de vida; sobre a transformação do espaço natural no processo de desenvolvimento social e econômico, entre tantos elementos que permeiam a leitura da realidade em determinado espaço. É, contudo, este último [o espaço] que engendra a totalidade das relações territoriais, das quais elas são apenas, em relação ao espaço, uma particularidade assumida pela forma política/jurídica e delimitada para inferir sobre o desenvolvimento dos lugares.

O espaço, contudo, dificilmente aparece como uma totalidade na literatura e produções que giram em torno da temática territorial. Isso porque, muitas vezes, quando se fala em *totalidade*, comenta Ranieri (2011, p.136), “não está se dizendo coisa alguma”. O autor prossegue afirmando que o *todo* “[...] só se expõe enquanto natureza universal das singularidades, e cada ente existente é algo determinado de forma concreta, algo particularizado”. Por isso, comumente os estudos que refletem sobre questões relativas ao espaço aparecem particularizados em suas formas históricas derivadas, tal como o território urbano/cidade, o território agrário/rural, o território nacional/regional/estadual – como processos particulares que definem para si diferentes nexos.

¹ Compreende-se neste estudo a política social enquanto “[...] uma *espécie* do *gênero* política pública”, conforme Potyara (2009). Segundo a autora, a política social atua de forma mais específica com a promoção dos direitos sociais relativos à condição de cidadania e redução de desigualdades. Essa “*espécie*” de política pública é, como acrescentam Behring e Boschetti (2011), resultante das históricas relações construídas entre Estado e sociedade civil no processo de produção e reprodução do capitalismo dentro de um determinado território.

A delimitação espacial da pesquisa requer, desta forma, a observância das diferentes dimensões que o território pode assumir quando objeto de materiais bibliográficos, de documentos oficiais, nos meios de comunicação e na diversidade da vida cotidiana dos que neste se reproduzem. No caso do Distrito Federal, que constituirá a delimitação espacial deste estudo, esses diferentes níveis podem ser representados por: *i)* os limites definidos pela Lei Federal nº 2.874 de 1956, que conformou o quadrilátero do Distrito Federal; *ii)* a Área Metropolitana de Brasília, que por efeito de não estar legalmente instituída apresenta delimitações heterogêneas, e *iii)* a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno (RIDE – DF e Entorno). Ou seja, a pluralidade de delimitações denota as abordagens pela qual o território pode ser lido, como por sua dimensão jurídico-administrativa ou pela dinâmica de sua integração econômica ou demográfica com outras regiões, entre tantas abordagens.

Enquanto um objeto científico, o território também tem sido tema de diferentes matrizes de pensamento nas ciências humanas e sociais. Essas correntes de pensamento partem de abordagens diversas que respondem às suas respectivas orientações teórico-metodológicas, contendo, cada uma delas, premissas específicas e balizadoras para a interpretação da realidade. Haesbaert (2021) sintetiza em sua obra a amplitude do conceito de território perpassando a análise desta categoria por diferentes matrizes teóricas de forma elaborada, onde o autor reflete desde a historicidade de seu uso, até a diversidade do conjunto de produções estruturadas à luz de matrizes teóricas materialistas, idealistas, integradoras e pós-modernas².

Além desta diversidade, Abreu (2015, p.72) alerta também para as inflexões de um uso genérico do conceito de território e as implicações para sua apreensão. Segundo a autora, quando o conceito é capturado em sua forma imediata “permite variadas interpretações e sua aplicação de forma pouco acurada. Por isso é possível pressupor porque o território é muitas vezes abordado como simples conceito e com uso bastante polissêmico”. Apesar desta condição polissêmica, se concebe que cada perspectiva territorial ainda carrega em si um indicador agregado daquilo que se reconhece por territorialização, entendendo que essa expressa “as relações de domínio e apropriação do espaço, ou seja, nossas mediações espaciais do poder [...] em sentido amplo, que se estende do mais concreto ao mais simbólico” (Haesbaert, 2021, p.39).

Reconhece-se, portanto, que as diversas abordagens teórico-metodológicas sobre o território, ou até mesmo de seu uso polissêmico e esvaziado, determinam direções particulares

² Para o detalhamento dos fundamentos dispostos nas diversas perspectivas teórico-metodológicas que compõem o debate sobre o território, ver a obra “*O mito da desterritorialização: do “fim dos tempos” à Multiterritorialidade*” (Haesbaert, 2021), Cap. 1 e 2.

para sua apreensão. Esta é uma condição intrínseca à relação entre método e objeto. Conforme a proposição de Richardson (1999, p.22), o método denota o caminho ou o modo para se apreender o objeto, ou seja, os meios usados para se alcançar determinado fim. Diferentes caminhos até o objeto conformam diferentes posições para sua leitura. No caso do território, o método pelo qual este é lido é capaz de dimensionar alguns elementos, ao passo que, ao mesmo tempo, dissimula outros.

Diante do reconhecimento de que o problema de pesquisa a ser desbravado se particulariza por variadas dimensões (econômicas, sociais, ambientais, políticas, históricas e culturais) – mas se posiciona sobretudo diante da “questão social”³ – a escolha da perspectiva teórico-metodológica materialista adotada justifica-se pela necessidade de apreensão da natureza material e objetiva dos fenômenos postos no território, como um conjunto de fatores que guardam relação entre si.

É importante destacar que, embora a realidade seja inesgotável, abordagens unidimensionais acerca do território podem acarretar uma série de entraves, dentre os quais se podem notar: 1) um exacerbado determinismo, 2) uma tendência à fragmentação da realidade e, sobretudo, 3) uma desistoricização dos sujeitos e objetos do território. Todas as opções acabam por não contemplar ou reconhecer as legalidades sociais que criam e recriam o espaço no bojo de relações sociais historicamente dadas e, sobretudo, disputadas.

A partir do reconhecimento de que o território é um palco de fenômenos de híbrida natureza (teórica, metodológica, conceitual, objetiva/subjetiva, etc.), este hibridismo, contudo, também não pode significar “indiferença”. Ou seja, a escolha e articulação dos seus elementos principais de análise é certamente decisiva para a apreensão do objeto e a aproximação de sua forma-conteúdo. É possível delimitar que o território contém em si tanto uma dimensão material e objetiva que evidencia suas relações econômico-políticas, até uma dimensão que abarque relações de ordens subjetivas e simbólicas, presentes no cotidiano.

Enquanto um objeto de estudo interdisciplinar, o arcabouço teórico-metodológico adotado não pode prescindir de mediações para sua análise, no sentido de confrontar as unidades explicativas entre si para apreendê-las de forma concreta, ou conforme a proposição de Marx, “o concreto é concreto, porque é a síntese de múltiplas determinações, isto é, unidade

³ Para Iamamoto (2015, p.156), a chamada “questão social” “condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, alcançando plenitude de suas expressões e matizes em tempo de capital fetiche. As configurações assumidas pela questão social integram tanto determinantes históricos objetivos que condicionam a vida dos indivíduos sociais, quanto dimensões subjetivas, fruto da ação dos sujeitos na construção da história. Ela expressa, portanto, uma arena de lutas políticas e culturais na disputa entre projetos societários, informados por distintos interesses de classe na condução das políticas econômicas e sociais, que trazem o selo das particularidades históricas nacionais”.

do diverso” (2008, p. 258). Compreende-se, portanto, que a leitura sobre a territorialização das relações sociais deve ser ensejada pela articulação conjunta dos diversos elementos da teoria e da realidade empírica. O território, enquanto um elemento que obedece a lógica da produção social que o abriga, concentra, reproduz e engendra os elementos desta ordem e responde às relações sociais históricas e anteriormente construídas.

Com isso, se defende que uma análise sobre esta categoria esteja intimamente ligada à dinâmica da produção e reprodução das relações sociais capitalistas, que vêm historicamente constituindo os “modos de ser” da sociedade e que premedita as próprias formas pelas quais esta sociedade se relaciona com a natureza e com o espaço.

Trabalhar com a categoria “produção” se torna imperativo ao passo que é esta o fundamento que realiza a vida humana, e, ao realizá-la, se incide, cria e transforma a realidade das coisas. À produção cabe organizar tanto a economia e a forma como a sociedade se desenvolve, como também a gama de relações materiais e relações sociais nela dispostas. Marx e Engels, em *A Ideologia Alemã* (2007, p.87), iluminam o entendimento desta categoria:

O modo pelo qual os homens produzem seus meios de vida depende, antes de tudo, da própria constituição dos meios de vida já encontrados e que eles têm de reproduzir. Esse modo de produção não deve ser considerado meramente sob o aspecto de ser a reprodução da existência física dos indivíduos. Ele é, muito mais, uma forma determinada de sua atividade, uma forma determinada de exteriorizar sua vida, um determinado modo de vida desses indivíduos. Tal como os indivíduos exteriorizam sua vida, assim são eles. O que eles são coincide, pois, com sua produção, tanto com o que produzem como também com o modo como produzem. O que os indivíduos são, portanto, depende das condições materiais de sua produção.

De maneira conclusiva à essa questão, em *Contribuição à crítica da economia política*, Marx (2009, p.47) aponta que:

A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência.

Desta forma, é imperativo destacar que o território não se faz a partir de ações isoladas e aleatórias de indivíduos vivendo em sociedade associados à natureza e aos lugares. Ele responde e é reflexo das mesmas determinações impostas aos indivíduos em sua forma histórica de ser e de se reproduzir. O território não pode responder por determinações descoladas desta condição da vida material, justamente pois é determinado pelas relações de produção que nele atuam na realidade, e aí demarca-se, portanto, a ruptura com perspectivas territoriais idealistas. Para se aproximar do território (suas formas e relações) enquanto um objeto científico é

imprescindível a articulação entre seus elementos e as legalidades socio-processuais que formulam a sociedade burguesa no modo de produção capitalista brasileira.

Com o intuito de conformar uma abordagem materialista acerca do espaço social, a pesquisa endossa o uso do termo, já popularizado por parte dos teóricos críticos brasileiros no campo dos estudos sobre o espaço, o “território usado” – criado pelo geógrafo Milton Santos como instrumento teórico introdutório e balizador para pensar o espaço em sua totalidade. Santos, em suas palavras, define que território usado:

[...] constitui-se como um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes. Daí o vigor do conceito, convidando a pensar processualmente as relações estabelecidas entre o lugar, a formação socioespacial e o mundo. O território usado, visto como uma totalidade, é um campo privilegiado para a análise na medida em que, de um lado, nos revela a estrutura global da sociedade e, de outro lado, a própria complexidade do seu uso (Santos et al., 2000, p.3-12).

O território que permeia este estudo consiste no território das relações materiais e históricas do seu uso, e este uso está relacionado às formas de produção das relações sociais que estruturam o modo de vida na sociedade capitalista na particularidade brasileira. De um lado se deve apreendê-lo à luz da “estrutura global da sociedade”, ou seja, o que se propõe é o reconhecimento das formas que permeiam esse modo de produzir. Por outro lado, o território usado requer o estudo das condições de seu uso, ou seja, reconhecer em território(s) particular(es) as formas que esta produção assume na vida em sociedade ao longo das épocas. A categoria “território usado” requer, portanto, este processo de mediação.

“Mediação” é uma categoria adensada por Pontes (2009), apoiado na contribuição de Lukács (2018). Pontes sugere que mediação tem como função a articulação de complexos categoriais chancelados pelas sucessivas aproximações investigativas do objeto a partir do movimento da reflexão dialética. A mediação é responsável por associar a metamorfose entre os diferentes domínios da totalidade. Nas palavras do autor:

[...] a mediação tanto se manifesta como uma categoria que compõe o ser social (ontológica) [...] quanto se constitui num construto que a razão elabora logicamente para possibilitar a apreensão do movimento do objeto. Nessa segunda forma de aparição, esta não representa uma “forma de ser”, como no primeiro caso. É apenas um movimento autônomo da razão que recebeu um impulso do real (Pontes, 2009, p.81).

Dessa forma, a mediação é fulcral para o processo de apreensão e desnudamento do território a partir da operação investigativa da tríade universalidade-particularidade-singularidade. Pontes (2009) aponta que a singularidade, nesse caso, representa o nível mais imediato da manifestação do objeto na realidade. Enquanto singularidade, o objeto se denota em sua forma imediata de apreensão e se dá de maneira desnuda de suas determinações históricas. A universalidade, por sua vez, constitui as “grandes determinações gerais” de um

dado objeto – é o domínio que exprime o caráter das “leis tendenciais” que o regem; é o tratamento póstumo ao reconhecimento das legalidades dos processos sociais que explicam as ocasiões singulares ligadas ao objeto de pesquisa. Já a particularidade, por fim, representa um “campo de mediações” (Pontes, 2009). Na particularidade “a legalidade universal se singulariza e a imediaticidade do singular se universaliza” (2009, p. 86).

Lukács que o particular “se confunde, em sua determinação e delimitação, ora com o universal, ora com o singular. Por isso, na construção conceitual científica e filosófica, os extremos são desenvolvidos antes do que os meios mediadores” (2018, p.111). Este movimento é necessário para o reconhecimento de que as formas pelas quais se materializam as expressões da “questão social” intrínsecas a determinado território respondem a situações singulares, e que estas estão intimamente ligadas às categorias mais gerais da produção – categorias que se universalizam no atual modo de vida. É a partir do exercício da mediação que se pode dar conotação crítica à leitura do espaço. Ou melhor, é na articulação dos elementos constitutivos destes “territórios usados” que se torna possível dimensionar a dinâmica de uma realidade local.

Quais são, entretanto, os elementos primordiais da sociabilidade humana que determinam e caracterizam o modo de ser de um determinado território? Em Milton Santos a teoria imprime com maiores proporções a primazia do trabalho e da política como elementos de funcionalização do território usado. Como coloca Cardoso (2007, p.40):

É por esta razão que o seu olhar busca as formas de divisão territorial do trabalho vivo e do trabalho morto, este último acumulado no espaço como meio ambiente construído a expressar diferentes temporalidades simultâneas [...] O território acolhe as atuais e novas dimensões temporais da divisão social do trabalho ao mesmo tempo em que acumula as suas formas pretéritas. É da interseção entre estas temporalidades que nascem as rugosidades do espaço. Contudo, estas “formas-conteúdo” só podem se transformar em novas formas-conteúdo através da ação humana, dos novos usos e sentidos atribuídos ao meio ambiente construído. E, sem dúvida, esta também é uma esfera de disputas e tensões.

Dessa forma, no caso de a totalidade ser inesgotável, este estudo tem como balizador uma análise territorial que privilegia elementos econômicos, políticos e históricos do Distrito Federal – pois afere-se que estas categorias, por si, possibilitam a construção de uma teia de determinantes capazes de se aproximar de forma fiel à realidade pesquisada.

Portanto, entende-se que os eixos que melhor articulam a leitura territorial são as formas históricas da divisão do trabalho vivo e do trabalho morto no espaço e no tempo. Aliados à essas formas, apenas o conteúdo histórico que lhes pertence pode preencher de significado real o território usado em questão, recuperando e reconstruindo as categorias da produção que ali prosperaram e se desenvolveram. É por esta razão que nos próximos momentos a esfera do

trabalho concentrará um maior esforço analítico para o entendimento da produção do e no espaço.

1.2 A centralidade do trabalho na produção do espaço

A partir da sustentação de uma leitura ontológica extraída da teoria marxiana, compreende-se que o território deve ser apreendido tendo a categoria trabalho como um fundamento da produção humana. Nas palavras de Marx (2015, p.167), o trabalho figura como “[...] uma condição de existência [da vida humana], independente de todas as formas sociais” ao longo da história, sendo uma “[...] eterna necessidade natural de mediação do metabolismo entre [indivíduos] e natureza e, portanto, da vida humana”.

Percebe-se que aqui ainda não se apreende o trabalho como sinônimo de emprego ou ocupação – tal como o concebemos habitualmente na sociedade burguesa no modo de produção capitalista. Por se tratar de uma categoria histórica, é importante ponderar, de forma introdutória, que na relação entre os indivíduos e a natureza o trabalho sempre assumiu função central para a produção e reprodução do próprio gênero humano à medida em que satisfaz suas necessidades, cria outras, consolida formas sociais de organização e materializa atributos estruturantes da vida em sociedade.

Marx, a partir da teoria do valor-trabalho, infere uma diferenciação entre trabalho concreto e trabalho abstrato. É posto que “todo trabalho é dispêndio de força humana de trabalho numa forma específica, determinada à realização de um fim, e, nessa qualidade de trabalho concreto e útil, ele produz valores de uso” (Marx, 2015, p.172). Ou seja, o trabalho concreto se fundamenta na satisfação das necessidades humanas. Enquanto um valor de uso, o trabalho se mostra útil a responder tais necessidades do gênero humano, das mais vitais e básicas até as mais complexas e artificiais.

Todavia, diante das relações históricas da produção mercantil capitalista, o trabalho se metamorfoseia e assume um segundo caráter: se generaliza como o “dispêndio de força humana de trabalho [...] e graças a essa sua propriedade de trabalho humano igual ou abstrato ele gera o valor das mercadorias” (Ibid., p.172). Nesta qualidade, o trabalho aparece universalizado enquanto “mercadoria força de trabalho”, que se apresenta dentro de relações sociais históricas da produção capitalista onde – por meio de sua exploração, enquanto mercadoria – se visa a criação e extração de valor no processo da acumulação.

A partir da teoria marxiana se apreende que a força de trabalho se torna uma mercadoria *sui generis*, por ter como condição a criação não só de produtos, mas de valor, a partir de sua

exploração. Por isso, congruente à visão de Lukács, o trabalho, enquanto categoria social, é a base elementar do ser social e, no capitalismo, também é balizador das relações de valor que fundamentam o metabolismo social. “A ligação deste [o trabalho] com as funções sociais do valor revela os princípios estruturadores fundamentais do ser social que derivam do ser natural do homem, e, ao mesmo tempo, de seu metabolismo com a natureza” (Lukács, 2018, p.313).

O capital pode ser sumariamente compreendido enquanto um valor que se valoriza. A reprodução do valor, enquanto uma relação social entre pessoas e coisas, incide na vida em sociedade incorporando seus caracteres ao território. Estando, portanto, o território imerso nas relações históricas de produção e da organização da sociedade no capitalismo, sua imbricação entre sociedade/natureza é conformada pelo desenvolvimento da relação contraditória entre capital/trabalho/terra que se agudiza ao longo da história e gera rebatimentos para a totalidade das relações sociais. Moraes e Costa (1984, p.122-123) comentam:

[...] a relação sociedade-espço é, desde logo, uma relação valor-espço, pois substantivada pelo trabalho humano. A apropriação dos recursos naturais do espaço, a construção de formas humanizadas sobre o espaço, a perenização (conservação) destes construtos, as modificações [...] tudo isso representa criação de valor (Moraes e Costa, 1984, 122-123).

Paulo Godoy reitera a afirmativa anterior de maneira complementar:

A abordagem geográfica do processo de espacialização do valor e do curso histórico do desenvolvimento do modo capitalista de produção implica, necessariamente, a interpretação das escalas geográficas do movimento espacial do capital e da força de trabalho na configuração da divisão social e territorial do trabalho, bem como dos conflitos políticos e da luta de classes no âmbito das regiões e das disputas territoriais. Nesse sentido, o *lugar* torna-se fundamental à análise e interpretação das formas singulares que assumem as relações capital-trabalho nos diferentes momentos da produção, da circulação, da distribuição e do consumo (2022, p.131).

Portanto, diante da requisição de compreender o movimento do valor inscrito no território, se torna imprescindível articular a leitura de uma economia política enfocada no espaço, de modo a remontar as categorias mais essenciais do capital que se mostram estruturantes do espaço social e, conjuntamente, particulariza-las sob a delimitação espacial da pesquisa: o território do Distrito Federal.

Sabe-se que a produção capitalista corresponde, sobretudo, a um sistema de produção de mais-valor mediante a troca de mercadorias. Certas condições são indispensáveis ao estabelecimento dessa relação, tais como o desenvolvimento da propriedade privada capitalista dos meios de produção e sua combinação com a divisão social e técnica do trabalho⁴. Estes

⁴ “Conforme os homens foram dominando as leis da natureza e, conseqüentemente, a própria materialidade da natureza, a divisão técnica do trabalho permitiu ampliar, exponencialmente, a partir do desenvolvimento do modo de produção capitalista industrial, o campo da criação de especialidades [...] Mas esse fazer cotidiano tem relação imbricada com a divisão social do trabalho. É no momento em que se estrutura a divisão social do trabalho

elementos combinados são fundantes da produção mercantil capitalista, pois para comprar ou vender a mercadoria é imprescindível que haja sobre ela (e sobre seus meios de produzi-la) a objetivação de sua posse e uma gama de especialidades que supram as necessidades, cada vez mais complexas e multifacetadas, do “reproduzir-se” na vida em sociedade.

É importante, porém, ressaltar que nem todo sistema de produção mercantil constituiu-se historicamente enquanto produção mercantil capitalista, precedeu e conviveu com este a produção mercantil simples. A especificidade da produção capitalista em relação à simples, é o que se destaca aqui, reside no fato de que no modo de produção capitalista a mercadoria produzida sintetiza tanto um valor de uso quanto um valor de troca - sendo a combinação entre a posse e o controle dos meios de produção e do trabalho assalariado⁵ os elementos fundamentais para a reprodução desta relação cujo o intuito real é a produção de mais-valor⁶ (Netto; Braz, 2012, p. 93).

A universalização das relações de produção capitalistas responde historicamente a processos de mercantilização que incidem não apenas na relação com a força de trabalho, mas penetram de forma ampla na totalidade das relações sociais, ou como descrevem Netto e Braz (2012, p. 98):

Nas sociedades onde impera o modo de produção capitalista, quanto mais este se desenvolve, mais a lógica mercantil invade, penetra e satura o conjunto das relações sociais as operações de compra e venda não se restringem a objetos e coisas – tudo é objeto de compra e venda, de artefatos materiais a cuidados humanos. O modo de produção capitalista universaliza a relação mercantil.

(historicamente determinada) que os sujeitos envolvidos são identificados em seu devido lugar, ou seja: é no desenvolvimento dos processos de trabalho que detectamos e nomeamos quem são os sujeitos que comandam e quem são aqueles comandados” (Batista, 2020, p.113)

⁵ A força de trabalho no contexto do assalariamento possui um traço único sob condição de mercadoria – esta é a única mercadoria criadora de valor. Conforme Netto e Braz (2012) “ao ser utilizada [a força de trabalho] ela produz mais valor que o necessário para reproduzi-la, ela gera um valor superior ao que custa. E é justamente aí que se encontra o segredo da produção capitalista: o capitalista paga ao trabalhador o equivalente ao valor de troca da sua força de trabalho e não o valor criado por ela na sua utilização (uso) – e este último é maior que o primeiro (p. 113). Numa palavra, do valor criado pela força de trabalho, a parte que excede o valor de sua produção/reprodução é apropriada pelo capitalista – a relação capital/trabalho, personalizada na relação capitalista/proletário, consiste, pois, na expropriação (ou extração, ou extorsão) do excedente devido ao produtor direto (o trabalhador): é nessa relação de exploração que se funda o MPC (p.114).

⁶ O capitalista, ao contrário do produtor mercantil simples, não quer mercadorias para trocar por outras mercadorias e, portanto, não emprega o seu dinheiro como simples intermediário entre uma mercadoria e outra. A circulação capitalista também difere daquela na qual o comerciante é o elo entre produtores (camponeses e artesãos) e consumidores, precisamente porque o lucro capitalista não é criado na esfera da circulação; provindo da esfera da produção, o lucro capitalista exige a continuidade da produção e o seu controle pelo capitalista – nem um nem outro são decisivos para o comerciante. Se tanto o comerciante quanto o capitalista têm no lucro o seu único objetivo, para este último o fato de comandar a produção [possuir seus meios] é central (Netto; Braz, 2012, p. 96)

O próprio espaço, enquanto categoria básica da existência humana (Harvey, 2003, p.187), se mercantiliza no compasso da universalização do conjunto das relações capitalistas. Este processo está intimamente ligado à universalidade das formas capitalistas de propriedade privada e da divisão do trabalho na trama histórica da produção moderna. Este [o espaço] aparece como um suporte ineliminável para a realização da produção e de qualquer atividade humana. Nesse sentido, incorporado à produção capitalista, ele está intimamente ligado aos atributos desta produção, cuja combinação dos elementos históricos da divisão do trabalho e da propriedade privada lhe atribuem o caráter igualmente fetichizado da mercadoria.

A partir da propriedade privada capitalista, as relações sociais obedecem a outra categoria estruturante e imprescindível para a reflexão sobre a produção do território: a propriedade fundiária e imobiliária, que demarca as estruturas da terra enquanto mercadoria e fonte de renda⁷ do espaço. Essa subsunção histórica da terra à propriedade privada capitalista possibilita a instituição do trabalho assalariado, e representa também a possibilidade real de apropriação direta do mais-valor produzido pela sociedade e condiciona as formas de organização do território.

Portanto, no decorrer desta metamorfose ontológica em que o espaço se realiza na subsunção ao capital, este processo organiza e gera rebatimentos no desenvolvimento da vida no território em dimensão societal. Moraes e Costa (1984, p.160) complementam este entendimento e relembram a extensão desta relação:

A história do capitalismo nada mais é, nesse sentido, que um processo histórico de privatização crescente de porções da superfície terrestre e de tudo o que ela contém. Sendo o consumo produtivo (e privado) do espaço o fundamento de sua valorização, a espoliação será uma tônica desse processo.

Demarca-se a partir disso, resgatando a posição de Iamamoto (2015, p.89), a organização dos sujeitos e também dos lugares na dinâmica da propriedade capitalista:

As *relações de propriedade* articulam-se às relações de trabalho como meio de subordinar o trabalho. As diversas formas de organização do trabalho – e de participação em seus frutos – condicionadas pela distribuição dos meios de produção, expressam formas diferentes de relação com o empresário capitalista e proprietário territorial, articulando *sujeitos sociais* distintos.

E completa a autora dimensionando como as relações de propriedade se dinamizam no âmbito da valorização do capital:

⁷ A renda fundiária da terra, na concepção de Marx, é a “parte de mais-valor produzida pelos trabalhadores que, em vez de ser apropriada pelos capitalistas na forma de lucro, é obtida pelos proprietários de terras a título de renda. Como sabemos, na concepção marxista, o mais-valor é a forma capitalista dos produtos excedentes ou do sobretrabalho, enquanto que o lucro, a renda e o juro, por serem expressões do mais-valor, não podem ter por origem senão a exploração dos trabalhadores” (Godoy, 2022, p.91).

A propriedade fundiária é um pressuposto histórico e fundamento permanente do regime capitalista de produção, comum a outros modos históricos de produzir. Entretanto, o capital cria a forma histórica específica de propriedade que lhe convém, valorizando este monopólio na base da exploração capitalista, subordinando a agricultura ao capital. Aí a propriedade privada adquire sua forma puramente econômica – despojando-se dos vínculos políticos e sociais anteriores –, na renda fundiária capitalista: a forma como se realiza economicamente a propriedade territorial. A renda da terra constitui parte da mais-valia social, produzida pelo trabalho social assalariado no processo produtivo, que é apropriada pelos proprietários fundiários em decorrência do fato de disporem de um título jurídico da propriedade da terra (Iamamoto, 2015, p. 90).

A condição urbana para qual o território cada vez mais se desenvolve, por sua vez, requer também posicionar estas categorias da produção sob específica dimensão, de modo que as relações sociais neste *lócus* demandam a observância desta particularidade histórica que o território assume, diante da delimitação espacial da pesquisa, sob a forma *cidade* ou *espaço urbano*.

Em *O Capital*, Marx afirma que “a base de toda divisão do trabalho desenvolvida e mediada pela troca de mercadorias é a separação entre cidade e campo”, antítese pela qual o desenvolvimento da economia capitalista se resume (2015, p.530). Entende-se, a partir da perspectiva crítica sobre o espaço urbano, que este figura coemo o produto e o *lócus* de realização da produção capitalista – onde as categorias do capital já se mostram mais amplamente amadurecidas.

É válida a citação de Lefebvre (2021, p. 56) para pensar a forma particular urbana do território:

O que é então a cidade? Como a terra na qual ela se apoia, a cidade é um espaço, um intermediário, uma mediação, um meio, o mais vasto dos meios, o mais importante. A transformação da natureza e da terra implica um outro lugar, um outro ambiente: a cidade. Mesmo que não haja “modo de produção urbano”, como não há “modo de produção agrário” [...] a cidade, ou mais raramente sua relação com o campo, veicula as mudanças na produção, fornecendo ao mesmo tempo o receptáculo e a condição, o lugar e o meio. Na e pela cidade, a natureza cede o processo que começa desde que a comuna urbana substitui a comunidade (tribal ou agrária) ligada intimamente à terra. Assim, a cidade se torna, em lugar da terra, o grande laboratório das forças sociais.” (2021, p.56). No decorrer desse processo, a cidade engendra alguma coisa diferente e superior a si mesma: no plano econômico – a indústria; no plano social – a propriedade imobiliária, enfim, no plano político o Estado. Tal foi, na Europa, o resultado histórico da primeira grande luta das classes e das formas sociais: cidade contra campo, burguesia contra feudalidade, propriedade imobiliária e privada contra propriedade fundiária e comunitária. (2021, p.29)

A produção de espaços urbanos no capitalismo se desencadeia historicamente a partir da implosão e universalização das relações industriais nas economias centrais, sendo origem de uma série de tensionamentos aos sujeitos envolvidos na gênese e no desenvolvimento da produção mercantil capitalista.

Direcionando o foco aos sujeitos destas relações sociais, demarca-se, pela teoria em Marx, que a eclosão das cidades capitalistas, bem como a própria produção capitalista, requereu como condição de existência um violento e coercitivo processo de acumulação primitiva, que, através de Marx (2015), pode ser entendida enquanto processo histórico de separação dos produtores diretos das suas respectivas condições materiais de produção a partir de processos de expropriação.

As condições concretas da realização das relações capitalistas de produção estão nos processos de separação e de efetivação da propriedade privada, sobretudo, a propriedade privada da terra que possui como pressuposto a universalização do trabalho assalariado. Desse modo, é necessário produzir indivíduos socialmente determinados e que detém como único “bem” a sua própria força de trabalho. A base de toda formação de capital está na expropriação dos produtores diretos (Godoy, 2022, p.28)

Este processo de expropriações⁸ é determinante tanto para a alocação de força de trabalho livre para as relações de assalariamento quanto sobre as condições materiais de vida das populações territorializadas nas cidades, que passa a ser o local onde a produção capitalista se favorece do arranjo de suas forças produtivas. A partir de Fontes (2010, p.44) é possível, ainda, entender as expropriações como um processo histórico permanente e continuado, podendo ser elencadas por duas dimensões: as formas primárias e secundárias de expropriação. Nas palavras da autora:

A expropriação primária, original, de grandes massas camponesas ou agrárias, convertidas de boa vontade (atraídas pelas cidades) ou não (expulsas, por razões diversas, de suas terras, ou incapacitadas de manter sua reprodução plena através de procedimentos tradicionais, em geral agrários) permanece e se aprofunda, ao lado de expropriações secundárias, impulsionadas pelo capital-imperialismo contemporâneo.

E, posteriormente, diferencia ambas (2010, p.54):

O contexto de expropriações primárias – da terra – massivas e de concentração internacionalizada do capital em gigantescas proporções, ao alterar sua escala atua da mesma maneira que a concentração de capitais, alterando a própria qualidade do capital-imperialismo: as expropriações passaram a ter uma qualidade diversa [a forma de expropriações secundárias] e incidem também sobre trabalhadores já de longa data urbanizados, revelando-se incontroláveis e perigosamente ameaçadoras da humanidade tal como a conhecemos. Estas expropriações secundárias não são, no sentido próprio, uma perda de propriedade de meios de produção (ou recursos sociais de produção), pois a grande maioria dos trabalhadores urbanos dela já não mais dispunha. Porém, a plena compreensão do processo contemporâneo mostra terem se convertido em nova – e fundamental – forma de exasperação da disponibilidade dos trabalhadores para o mercado, impondo novas condições e abrindo novos setores para a extração de mais-valor.

⁸ Com base em Fontes (2018, p.23) as expropriações, tanto na gênese do capitalismo industrial quanto na atualidade do território brasileiro, “geram seres sociais sem meios de trabalho, sem o acesso a matérias-primas, sem o acesso à terra, convertidos em trabalhadores que precisam imperativamente vender sua força de trabalho para assegurar sua subsistência”.

Compreende-se a partir do exposto uma relação indissociável entre a questão agrária e a questão urbana, em uma dinâmica integrada de tomada dos meios de produção e reprodução da vida. As formas de urbanização são também formas combinadas de divisão social (e territorial) desta força de trabalho expropriada e explorada, coadunadas ao processo de cooperação⁹ e são mediadas sobretudo pelos agentes da sociedade e de forma mais incisiva do poder público, ocasionando efeitos tão imprescindíveis para a produção capitalista, quanto deletérios para a força de trabalho urbanizada.

Segundo Singer, as mudanças na estrutura produtiva exigem a urbanização da sociedade, não apenas acelerando esse processo, mas também intensificando a concentração urbana (1977, p.72). A cidade assume um novo papel ao transformar-se em um centro de produção, agrupando forças produtivas e promovendo a acumulação de capital por meio da concentração de atividades econômicas no ambiente urbano, gerando economias de aglomeração e externalidades. Ela passa a ser o local de reprodução da força de trabalho assalariada, condição essencial para a expansão do capitalismo. Ao concentrar a população, a cidade torna-se também um importante mercado consumidor. Isso não se refere apenas ao aumento quantitativo do consumo devido ao crescimento demográfico, mas à disseminação de novas necessidades impostas pela urbanização capitalista. Dessa maneira, mesmo sem se industrializar totalmente, a cidade dinamiza o sistema capitalista de produção e a industrialização.

A cooperação entendida enquanto “instrumento do desenvolvimento na produção social” (Lojkine, 1997, p.137), pode ser percebida nos processos de concentração e organização desta força de trabalho expropriada nos desenvolvimentos particulares de cada território e suas atividades de labor desenvolvidas. Esta conjuntura que permeia o território tem na figura do Estado, como melhor se desenvolverá adiante, o grande organizador das forças produtivas dos lugares.

1.3 A urbanização na periferia do capitalismo

⁹ “A forma de trabalho dentro da qual muitos indivíduos trabalham de modo planejado uns ao lado dos outros e em conjunto, no mesmo processo de produção ou em processos de produção diferentes, porém conexos chama-se cooperação” (Marx, 2015, p.498). “Por um lado, a cooperação possibilita estender o âmbito espacial do trabalho, razão pela qual é exigida em certos processos devido à própria configuração espacial do objeto de trabalho, como na drenagem da terra, no represamento, na irrigação, na construção de canais, estradas, ferrovias etc. Por outro lado, ela torna possível, em proporção à escala da produção, o estreitamento espacial da área de produção. Essa limitação do âmbito espacial do trabalho e a simultânea ampliação de sua esfera de atuação, que poupa uma grande quantidade de falsos custos [faux frais], é resultado da conglomeração dos trabalhadores, da reunião de diversos processos de trabalho e da concentração dos meios de produção” (Marx, 2015, p.501).

No capitalismo periférico, percebe-se que a urbanização, enquanto categoria histórica, se conforma de maneira rigorosamente diferente entre os países capitalistas industrializados e as economias periféricas dependentes. A eclosão das cidades nas economias periféricas responde a um processo histórico e social determinado. Nas palavras de Santos (2021, p. 93), na passagem do século XIX para o XX, as cidades periféricas nada mais eram do que um “elo intermediário entre os países dominantes e as áreas rurais amplamente dominadas”, diante do contexto da divisão internacional do trabalho.

O processo de formação urbana no Brasil perpassa pelo desenvolvimento das relações sociais capitalistas no mundo e responde conjuntamente às suas objetivações. A contribuição de Marini (2005), nesse sentido, enseja elementos sobre a formação social periférica que servem de aporte para o pensamento sobre as cidades. O autor pontua que a condição de dependência se configura enquanto uma conjuntura de subordinação entre nações no bojo da formalidade de suas relações sociais e econômico-políticas. Esta condição é operada por mecanismos de subsunção política e econômica e pela transferência de valor por parte das nações subordinadas às dominantes, mediada pelo processo de superexploração da força de trabalho – o rebaixamento dos salários, do poder de consumo e aumento do custo que assume a classe trabalhadora dependente em sua reprodução (Marini, 2012, p.63). Assim, a condição dependente incide de forma veraz na produção do espaço periférico gerando traços particulares sobre a vida urbana.

Se, por um lado, verifica-se nas economias capitalistas centrais que a Revolução Industrial foi o agente condutor da formação urbana, por outro lado, na periferia do capitalismo sob o conjunto de nações economicamente dependentes e agroexportadoras, se forjou um quadro diferenciado. Castells (2020), ao verificar os índices de urbanização nestes territórios, tensiona a correlação direta entre o grau de industrialização (processo que na periferia do capitalismo ocorreu de forma retardatária e tecnologicamente atrasada) e a formação de sociedades urbanas. Seus estudos apontam a negação das cidades periféricas enquanto um produto industrial, estando estas mais associadas ao enrijecimento das frações de atividades econômicas voltadas para a sustentação dos modelos econômicos coloniais e comerciais e, posteriormente, contemplam de forma cada vez mais ampla o setor de serviços.

Francisco de Oliveira (2013) analisou a relação do setor terciário na formação econômica brasileira, demarcando uma discordância com teóricos do subdesenvolvimento que, segundo ele, acusavam um “inchaço” dos serviços nas cidades brasileiras, pelo fato deste ser o segmento de atividade mais incidente. Este “inchaço” é alvo de crítica para o autor:

[...] o crescimento do Terciário, na forma que se dá, absorvendo crescentemente força de trabalho, tanto em termos absolutos como relativos, faz parte do modo de acumulação urbano adequado à expansão do sistema capitalista no Brasil, não se está em presença de nenhuma “inchação”, nem de nenhum segmento “marginal” da economia (Oliveira, 2013, p.55).

Pelo reconhecimento da particularidade do capitalismo brasileiro, o autor subsidia uma chave explicativa para o fenômeno: a terciarização, que hoje é a marca das metrópoles brasileiras e periféricas. A associação entre o urbano e o terciário é parte constitutiva da formação social e econômica brasileira, e não é obstáculo para a expansão da economia, mas é sua forma de ser:

O tamanho deste [o setor terciário], numa economia como a brasileira, do ponto de vista de sua participação no emprego total, é uma questão estreitamente ligada à acumulação urbano-industrial. A aceleração do crescimento, cujo epicentro passa a ser a indústria, exige das cidades brasileiras – sedes por excelência do novo ciclo de expansão –, infraestrutura e requerimentos em serviços para os quais elas não estavam previamente dotadas (Oliveira, 2013, p.56).

É comum à Oliveira (2013) e Santos (2021; 2023), oposto a teóricos que consideravam uma “urbanização sem indústria” como a explicação para a consolidação dos espaços urbanos no Brasil, o entendimento de que na verdade o modelo de urbanização brasileiro pode ser apreendido pelo seu caráter urbano-industrial. Embora a grande incidência do setor de serviços e sua posição central para a produção e reprodução das cidades, ambos os autores entendem que a industrialização (tardia, fragmentada no território nacional) acarretou num processo de indução urbana que necessitava de um modelo horizontal de serviços para atender às necessidades de realização da acumulação capitalista¹⁰.

A urbanização do Brasil teve um ponto de virada nas transformações que começaram na década de 1930. Durante esse período, a burguesia industrial emergiu como a fração dominante das classes superiores, influenciando as ações do Estado para promover a modernização do país. O projeto, baseado na dualidade industrialização-urbanização, exigiu várias mudanças na estrutura do Estado brasileiro. A expansão do intervencionismo econômico, visando construir as bases necessárias para a modernização, veio acompanhada pela criação de um importante aparato público de provisão social. Entre os seus objetivos estava a regulação

¹⁰ “Sem embargo, apenas o crescimento da participação da indústria ou do setor secundário como um todo não seria o responsável pelos altíssimos incrementos da urbanização no Brasil. Esse fato levou uma boa parcela dos sociólogos, no Brasil e na América Latina, a falar de uma urbanização sem industrialização e do seu xipófago, uma urbanização com marginalização. Ora, o processo de crescimento das cidades brasileiras – para falar apenas do nosso universo, não pode ser entendido senão dentro de um marco teórico onde as necessidades da acumulação impõem um crescimento dos serviços horizontalizados, cuja forma aparente é o caos das cidades. Aqui, uma vez mais é preciso não confundir “anarquia” com caos; o “anárquico do crescimento urbano não é “caótico” em relação às necessidades da acumulação: mesmo uma certa fração da acumulação urbana, durante o longo período da liquidação da economia pré-anos 1930, revela formas do que se poderia chamar, audazmente, de “acumulação primitiva” (Oliveira, 2013, p.59).

das manifestações da “questão social”, em um contexto caracterizado pela dinâmica desigual e combinada de um processo de urbanização que integrava as peculiaridades de uma economia capitalista periférica e dependente (Santos; Oliveira, 2023).

A dinâmica do valor na produção do e no espaço congrega nas cidades – sobretudo na particularidade da formação urbana latina e brasileira, como bem endossam os estudos de Milton Santos (2021; 2023) – um alto grau de estratificação do consumo da cidade devido à baixa renda proveniente dos salários e aos avanços da especulação imobiliária que conformam objetivamente um impulso para o processo de periferização enquanto possibilidade real, sobretudo para a habitação.

O conteúdo deste quadro histórico, como visto anteriormente a condição de terciarização, é uma marca econômica da formação social brasileira e foi responsável por acompanhar o que Santos (2021; 2023) apelidou de “urbanização dos baixos salários”. Este processo histórico se deu na medida em que a valorização das localizações centrais nos territórios expelia a classe trabalhadora mais precarizada dos ambientes melhores equipados, empurrando-a para a cidade informal onde os preços tornam a coincidir com a realidade de sua baixa renda do trabalho.

Outra expressão particular da questão urbana que se encontra na literatura crítica do desenvolvimento urbano e que auxilia uma remontagem histórica das cidades brasileiras é dada por Ermínia Maricato ao constatar um modelo de urbanização “ornitorrínquico”¹¹, que conserva elementos tanto da modernidade quanto do atraso nas relações de produção e reprodução do espaço urbano.

Segundo Oliveira, o atraso nunca foi obstáculo para a modernização no Brasil. Como já foi mencionado, Oliveira fornece uma chave explicativa específica para o contexto urbano, que daria uma nova base para o estudo das cidades periféricas: o rebaixamento da força de trabalho, resultado dos alimentos provindos da agricultura de subsistência e da autoconstrução da moradia operária é determinante para o sucesso do processo de acumulação industrial. Um universo urbano produzido pelas mãos de seus moradores, ao longo de muitos anos, nas horas de “folga”, com as parcas e controladas economias, sustenta o simulacro da cidade de primeiro mundo com seu consumo conspícuo. Isso acaba explicando também (em parte) o mercado residencial (formal) restrito ou travado – mercado de luxo – que atende apenas de 15-25% da população dependendo das características das cidades e regiões do país. Ou seja, no capitalismo “ornitorrínquico”, o mercado residencial também parece ser um bicho desconcertante: num ambiente em que os conglomerados internacionais engendram formas de ampliar seu mercado de consumo, de modo a incluir a população moradora de favelas, o mercado residencial se especializa no produto de luxo para uma pequena parcela da população” (Maricato, 2012, p. 129).

¹¹ O termo faz referência à produção de Francisco de Oliveira, que compara o desenvolvimento capitalista brasileiro a um ornitorrinco, animal que fisiologicamente conserva características diversas em seu processo evolutivo (possui elementos de réptil, pássaro e mamífero). A forma particular brasileira, segundo o autor, articula elementos tanto da modernidade quanto do atraso (não [ou pré] capitalistas) no âmbito do desenvolvimento econômico capitalista no território nacional.

Enquanto elementos da modernidade, é possível citar a regulamentação da propriedade e do mercado fundiário/imobiliário; o controle do ordenamento territorial cada vez mais competente ao Estado brasileiro; o desenvolvimento de infraestruturas físicas para comportar atividades econômicas atinentes a cada local nos rumos da transição demográfica para as cidades; entre outros. Por outro lado, o “atraso” se mostra evidente no conjunto da informalidade urbana e dos usos irregulares do solo urbano; da condição deletéria de cidadania que populações expropriadas vivenciam em termos de habitação, saneamento e mobilidade nas cidades brasileiras – onde estas muitas vezes construíram e desenvolveram coletivamente suas localidades, pelo uso do próprio trabalho, como um efeito da sintomática ausência ou insuficiência de políticas públicas urbanas (Kowarick, 2009).

Ao perpassar os elementos centrais da questão urbana no capitalismo periférico, entende-se que, ao retomar o território usado enquanto categoria explicativa para analisar o espaço e a cidade, cabe rapidamente demarcar outra especificidade: a condição intraurbana. Objeto da crítica de Flávio Villaça (2001), o espaço intraurbano aparece como possibilidade observação das peculiaridades citadinas em seu ambiente interno. Para o autor, diferentemente do espaço regional¹², o espaço intraurbano:

[...] é estruturado fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano, seja enquanto portador da mercadoria força de trabalho – como no deslocamento casa/trabalho –, seja enquanto consumidor – reprodução da força de trabalho, deslocamento casa-compras, casa-lazer, escola, etc. Exatamente daí vem, por exemplo, o enorme poder estruturador intra-urbano das áreas comerciais e de serviços, a começar pelo próprio centro urbano. Tais áreas, mesmo nas cidades industriais, são as que geram e atraem a maior quantidade de deslocamentos, pois acumulam os deslocamentos da força de trabalho – os que ali trabalham – com os de consumidores – os que ali fazem compras e vão aos serviços [públicos ou privados] (2001, p.20).

O espaço intraurbano representa o palco real mais imediato da classe trabalhadora urbanizada e incorpora caracteres próprios para a produção capitalista do espaço, sendo mais uma ferramenta da mediação. Direcionando o foco para o funcionamento do intraurbano, é possível se aproximar, sendo mais inteligível, das formas cotidianas de produção e reprodução que organizam a sociabilidade do território urbano, pelas formas de produção e circulação do trabalho fixado ao solo e pela mobilidade da força de trabalho¹³ e seus elementos de reprodução.

¹² “A estruturação do espaço regional é dominada pelo deslocamento das informações, da energia, do capital constante e das mercadorias em geral – eventualmente até da mercadoria força de trabalho” (Villaça, 2001, p.20)

¹³ Sobre a mobilidade da força de trabalho, Harvey comenta que “a força de trabalho é uma mercadoria, mas as condições que governam sua mobilidade são muito especiais. É [a força de trabalho] a única mercadoria que pode levar a si mesma para o mercado sem a ajuda de ninguém. Por isso, o termo “mobilidade do trabalho” ocupa uma posição especial no discurso econômico.”

É no espaço intraurbano onde as relações sociais se cristalizam no cotidiano, onde os elementos da vida rotineira da classe trabalhadora urbana se dão enquanto singularidades do modo de vida na cidade. É nas condições gerais de produção e reprodução no espaço intraurbano onde se materializam as expressões da “questão social”, onde se consolidam as ações finalísticas do Estado e do mercado, e, por fim, onde se estabelecem as lutas e resistências que formatam o tom da questão urbana em cada região.

No rumo do desenvolvimento econômico, a forma pela qual a classe trabalhadora se territorializa no espaço intraurbano responde objetivamente ou aos direitos historicamente construídos e mediados pela ação do Estado, ou à condição em que ela própria se assume enquanto “cidadão-consumidor”, termo usado por Mota (2015) para representar a população expropriada que, diante da socialização desigual das riquezas produzidas e da seletividade das ações públicas, é destinada a consumir por vias do mercado suas necessidades – tal como a habitação. Diante do processo histórico de focalização das políticas urbanas no Brasil (como habitação, saneamento e mobilidade), compete à população cada vez mais, no contexto das reformas liberais, as possibilidades do mercado. Diante dessa insustentabilidade urge a necessidade de uma construção democrática continuada a fim de disputar a territorialização e as condições urbanas adequadas enquanto um direito, como historicamente foi, no Brasil, objetivo do movimento pela Reforma Urbana¹⁴.

1.4 A renda e a localização

Vale ponderar que as categorias do espaço intraurbano conformam um campo teórico que abriga um acúmulo de posições diversas no que tange ao reconhecimento da dinâmica do valor na produção, reprodução e organização do espaço. As diferentes formas de se refletir sobre a organização e controle territorial a partir da produção capitalista denota um campo teórico em aberto, interdisciplinar e, muitas vezes, em disputa.

Entende-se que a contribuição dos teóricos da localização e da teoria da renda fundiária, quando ancorados na perspectiva crítica marxista, formulam elementos que possibilitam a aproximação da dinâmica da territorialização no espaço intraurbano. Antes de resgatar os

¹⁴ “Os movimentos urbano e operário inauguraram uma nova forma de fazer política no Brasil a partir da segunda metade dos anos de 1970 reivindicando espaço na cena política. De modo inédito e após muito acúmulo, os movimentos urbanos construíram uma entidade nacional em 1987 – o Fórum Nacional de Reforma Urbana – que buscou superar as reivindicações pontuais e específicas e propor uma agenda unificada para as cidades” (Maricato, 2012, p.101)

elementos de ambas, cabe salientar que a presente pesquisa não busca adotar uma posição teórica individual nesta exposição, interessando apenas a articulação de suas explicações para aproximar-se do objeto em questão.

Entre os teóricos que desenvolveram seus estudos sob o campo da questão urbana no Brasil, Villaça (2001) descortina um elemento essencial para o entendimento da dinâmica do valor no espaço intraurbano por meio da teoria da localização. A localização, lida como categoria de organização da produção capitalista do espaço, serve de aporte para a introdução da discussão. Ao pensar a cidade enquanto uma força produtiva que conjura e interrelaciona diversos elementos que possibilitam a produção, Villaça dimensiona a localização do espaço urbano como valor produzido pelo trabalho social:

Há consenso atualmente de que o espaço urbano é produzido – todo espaço social o é [...]. É produzido pelo trabalho social despendido na produção de algo socialmente útil. Logo, esse trabalho produz um valor. Uma pergunta fundamental que poucos se fazem: qual é o produto desse trabalho? Há aí dois valores a considerar. O primeiro é o dos produtos em si – os edifícios, as ruas, as praças, as infraestruturas. O outro valor é produzido pela aglomeração. Esse valor é dado pela localização dos edifícios, ruas e praças, pois é essa localização que os insere na aglomeração. A localização não se apresenta assim como um valor de uso da terra – dos lotes, das ruas, das praças, das praias – valor que, no mercado, se traduz em preço da terra. Tal como qualquer valor, o da localização também é dado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la, ou seja, para produzir a cidade inteira da qual a localização é parte (Villaça, 2001, p.63)

Na contramão das perspectivas liberais, a localização, bem como o próprio espaço construído, para Villaça, representa o trabalho social incorporados ao solo e, portanto, conjura em si um valor específico que se socializa de forma desigual na sociedade burguesa. Partindo do pressuposto adotado por Marx de que “o valor de uma mercadoria não é determinado apenas pela quantidade de trabalho que lhe confere sua forma última, mas também pela massa de trabalho contida em seus meios de produção” (2015, p.485), entende-se que os atributos da localização se constituem enquanto uma força coletiva para a produção do e no espaço, contendo valor – porém, socializados desigualmente.

Dentro da construção categórica sobre a urbanização, entende-se que seu núcleo de discussão pode ser melhor apreendido através de uma análise inicial sobre a socialização. No contexto da produção do espaço, socialização remete à forma pela qual o território se produz e se cristaliza a partir da comunhão dos capitais comuns, ou seja, o processo pelo qual os capitais individuais - somente em relação uns com os outros - operam as condições gerais de produção e reprodução social dentro de uma determinada sociedade. Sob o uso de uma abordagem histórico-materialista e do recurso dialético faz-se necessário o discernimento de que a socialização se conforma enquanto um processo amplamente contraditório à medida que se

enseja dentro do âmbito da produção e da reprodução social, cujas correlações de força entre os agentes operam de modo imperativo.

Entenda-se por socialização capitalista a criação de capitais comuns, de meios coletivos à disposição do processo produtivo. É socialização pelo fato de que não são os capitais individuais que a devem empreender diretamente; é capitalista porque os beneficiários são poucos, segundo uma hierarquia que vem do seu poder enquanto capitalista, isto é, de sua capacidade de utilizar produtiva e especulativamente as infraestruturas financiadas por meios de impostos com o esforço coletivo, isto é, mediante a contribuição social. A socialização capitalista é, pois, e sobretudo, um processo de transferência de recursos da população como um todo para algumas pessoas e firmas. Trata-se, como dito antes, de um processo seletivo, que atinge diferentemente os atores econômicos, o que faz o Estado um motor de desigualdades, já que, por esse meio, favorece concentrações e marginalizações.” (Santos, 2012, p.118)

Com base em Lojkin (1997), a terra urbana não se objetiva meramente como suporte para as atividades econômicas e sociais na cidade. Ela congrega valor pela sua capacidade de organizar e combinar socialmente – mediante o processo de cooperação e socialização – os meios de produção, circulação e reprodução localizados, bem como infraestrutura, serviços e equipamentos sociais.

O espaço urbano, portanto, conta com uma capacidade de relacionar os diversos elementos do espaço citadino entre si – e o faz, como defende Villaça (2001), a partir da condição que a terra urbana assume como “terra-localização”, expressão que o autor introduz para pensar que toda relação de compra, venda ou aluguel de bens e serviços em cada lugar na cidade carrega em si tanto a oferta da terra/imóvel, quanto o valor de sua localização irreproduzível, ambos funcionando como vetores determinantes para o estabelecimento do preço dos lugares.

Fica claro que o fator determinante sobre a localização não é sua posição geográfica como um elemento que se encerra em si, e nem corresponde à localização meramente dos recursos naturais enquanto relação monocausal da produção, como Marx, nos *Manuscritos econômico-filosóficos* também pondera. A localização na qual se refere o autor é a localização da produção, da disposição das forças produtivas, do cotidiano do trabalho vivo e do trabalho cristalizado nos lugares.

Diante disso, a acessibilidade se mostra uma tônica para se pensar o território intraurbano, por convir a esta a condição que os indivíduos dispõem (ou não) de usufruir de infraestruturas físicas e sociais, bens ou serviços, que também circunscrevem os elementos do sistema de proteção social e condicionam a reprodução da vida. Sobre esta condição de acessibilidade, sobretudo ancorada no consumo desigual, eis que a relação centro-periferia se agudiza. Villaça afirma que:

Os diferentes pontos do espaço urbano têm diferentes acessibilidades a todo o conjunto da cidade. A acessibilidade de um terreno ao conjunto urbano revela a quantidade de trabalho socialmente necessário despendido em sua produção. Quanto mais central o terreno, mais trabalho existe despendido em sua produção dessa centralidade, desse valor de uso. Os terrenos da periferia têm menos trabalho social incorporado em sua produção dos que os centrais (2001, p.74)

A acessibilidade, contudo, não é determinada apenas pela quantidade de trabalho despendido em cada pedaço do espaço urbano. Ela está ligada às formas de socialização que os equipamentos físicos e sociais do espaço estão dispostos à população. À produção do espaço, portanto, compete o jogo político, a competição das firmas no contexto da mundialização do capital¹⁵, as necessidades da população em contraste com as necessidades do mercado imobiliário, etc.

A partir da teoria da localização se tem que esta acessibilidade aos bens e serviços urbanos privilegia determinadas localizações à medida em que estes sejam escassos em relação à demanda. Daí a tendência – e “tendência” porque na realidade a segregação se mostra um processo amplamente contraditório – das classes mais afortunadas se segregarem das classes de renda mais baixa no território remontando um caráter privatista e seletivo de seu uso.

Milton Santos (2024) reafirma essa tendência entre classe-renda-lugar:

Por mais simples que seja o exame das características relativas à distribuição da população segundo seus diversos estratos e à repartição dos serviços públicos, dos tipos de comércio, dos preços e das amenidades, pode-se inferir a existência de uma correlação entre a localização das pessoas e o seu nível social e de renda. Em outras palavras, pode-se dizer que, com exceção de alguns bolsões atípicos, o espaço urbano é diferentemente ocupado em função das classes em que se divide a sociedade urbana (p.110)

E aponta também a abrangência desta relação no território brasileiro:

Essa repartição espacial das classes sociais é um fato que se verifica no espaço total do país e em cada região, mas é sobretudo um fenômeno urbano. No caso do país como um todo, ou em cada uma de suas regiões, o que se passa é principalmente a existência de diferenciais de renda, que podem acompanhar as diferenças do desenvolvimento entre as regiões, embora a relação não seja mecânica (Santos, 2024, p.110).

Santos (2024) reconhece igualmente que esta relação não é por si explicativa, ela é um resultado empírico. Porém a territorialização das classes não pode partir de uma análise uniforme e monocausal, ela é reflexo de determinantes variados e contraditórios – a se perceber

¹⁵ “A mundialização da economia está ancorada nos grupos industriais transnacionais, resultantes de processos e aquisições de empresas em um contexto de desregulamentação e liberalização da economia. Esses grupos assumem formas cada vez mais concentradas e centralizadas do capital industrial e se encontram no centro da acumulação. As empresas industriais associam-se às instituições financeiras (bancos, companhias de seguros, fundos de pensão, sociedades financeiras de investimentos coletivos e fundos mútuos), que passam a comandar o conjunto de acumulação configurando um modo específico de dominação social e política do capitalismo, com o suporte dos Estados nacionais” (Iamamoto, 2015, p.108).

famílias de renda alta habitando em locais da cidade cujo custo imobiliário corresponde à realidade da renda de classes mais baixas, como também o inverso.

O que têm se notado nas políticas de desenvolvimento urbano no Brasil são práticas que, em vez de solucionar, agudizam a problemática da desigualdade socioespacial. Como tema de estudos em diversas áreas, percebe-se que, historicamente, os programas de habitação popular no Brasil, desde a criação do BNH (Banco Nacional da Habitação) no período do governo militar de Castelo Branco (1964-1967) até os programas dos primeiros Governo Lula (2003-2011) como o PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) e o PMCMV (Programa Minha Casa Minha Vida), têm agravado a segregação territorial por meio da mercantilização da cidade. A literatura sobre a questão urbana brasileira denuncia o impacto de tais medidas para o processo de segregação, ao compasso que os grupos populacionais de menor renda beneficiados pelos programas foram amplamente expulsos do tecido urbano devidamente equipado com os bens úteis para a reprodução (Maricato, 2012; 2015).

Como prescrevia Singer ainda na década de oitenta sobre o BNH: “na medida em que tais planos aumentam a demanda solúvel por espaço para morar sem que a oferta de serviços urbanos cresça na mesma proporção o preço do solo aumenta” (1982, p.28). Sendo este conjunto de equipamentos sociais urbanos escasso em relação às necessidades da população, o capital imobiliário, na visão de Singer, se apropria da terra urbana mediante a valorização diferencial do uso do solo, onde os bens e serviços fornecidos pelo Estado bem como “ruas asfaltadas, galerias pluviais, iluminação pública, coleta de lixo, etc. – acabam sendo usufruídos apenas por aqueles que podem pagar o seu “preço” incluído na renda do solo que dá acesso a eles” (1982, p.36).

Milton Santos também identificou essa relação, alertando para o que foram as políticas de espaço anteriores e as atuais, fazendo uma crítica ao caráter corporativista presente na produção das cidades e metrópoles:

A construção, dessa forma, de casas para os mais pobres ajuda, de fato, a viabilizar a cidade corporativa. O dinheiro que era economizado pelo BNH (e poderá também sê-lo pelo seu sucessor) na construção de casas populares é utilizado na construção dos “extensores” urbanos – eles mesmos um poderoso instrumento de apoio à especulação imobiliária. Por meio de extensores e de programas de habitação popular, a cidade aumenta desmesuradamente a sua superfície total e este aumento de área encoraja a especulação, o processo recomeçando e se repetindo e crescendo (Santos, 2024, p.62).

Neste ponto se emerge a discussão da teoria da renda, onde a partir das contribuições de Santos (2024) e de Singer (1982) a organização se determinaria pelo diferencial de renda que a localização propicia a partir da utilização dos elementos construídos, ou do grau de socialização das forças produtivas e reprodutivas no local.

Villaça demarca um posicionamento teórico contrário a autores que teorizavam sobre a renda fundiária urbana (que consiste, na verdade, nos esforços de transposição da teoria da renda em Marx e suas categorias para o espaço urbano) pois, para o autor, “aquilo que se chamaria de renda diferencial no espaço urbano é na verdade um diferencial de valor” e, portanto, conclui que “os terrenos têm preços diferentes porque têm valores diferentes, e não porque produzem rendas diferentes” no processo de arrendamento (2001, p. 79) se afastando das teorias da renda fundiária urbana. O autor, em sua argumentação, traz a dinâmica de valorização de um terreno vago como exemplo para explicar essa relação:

A valorização de um terreno vago é o acréscimo de valor resultante da produção da cidade e na cidade. Terreno vago não gera renda diferencial. A localização, ou a “terra-localização”, tem valor [...] As mudanças de uso ou transformações urbanas não geram rendas diferenciais, mas reajustes ou atualizações de preços da terra, o preço oscilando em torno do valor (2001, p. 79).

A partir da análise de Villaça (2001, p.72), se interpreta que o valor do espaço intraurbano remete à força produtiva “representada e oriunda da aglomeração” e do trabalho morto na cidade, seus efeitos e produtos. O autor afirma que este valor, cujo centro gravitacional paira sobre a qualidade das localizações, é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para construir os componentes desta localização, ou melhor, “[...] para produzir a cidade inteira da qual a localização faz parte” (2001, p.72) e incide de forma determinante no preço dos lugares.

Ambas as teorias conjuram elementos que, lidos de forma unitária, agregam qualidade ao debate sobre a organização do espaço urbano tendo como centralidade o trabalho. A contribuição de Villaça ao demarcar o intraurbano enquanto um espaço produzido socialmente, que organiza e que é organizado e valorizado com centralidade no trabalho, é certamente uma contribuição valiosa para se pensar a produção da (e na) cidade sob uma perspectiva ontológica e, portanto, dá vazão para que se pense nas relações de territorialização dos sujeitos deste trabalho, vivo ou fixado ao solo.

Entende-se, porém, que a questão posta pelo autor sobre a renda fundiária, na realidade, subdimensiona as determinações desta renda e sua composição. Apesar dos avanços em reconhecer que o espaço produzido é produto do trabalho social excedente, sendo uma parcela da mais-valia do território, a renda da terra não se deve apenas aos benefícios (disposição das forças produtivas) que o proprietário da terra adquire em uma dada localização quando se realiza na esfera da circulação.

A renda da terra, que para Villaça (2001) se mostra presente apenas mediante o processo de arrendamento, ou seja, da circulação, na verdade tem como origem a mais-valia originada

na esfera da produção. Marx aponta que o preço da terra [e aqui acrescenta-se: da territorialização] é, nada mais, que a renda capitalizada e antecipada (2017).

A terra urbana, enquanto um produto imobiliário, apresenta esta peculiaridade em sua forma de produção e circulação. Godoy (2022, p.94-95) aponta que:

A figura jurídica que garante a sua circulação – o título de propriedade – apresenta-se apenas como uma mistificação do trabalho abstrato, pois sua função essencial está relacionada tanto à obtenção da renda quanto a de juros que podem ser auferidos nas transações de troca. Mas, mesmo assim, é o seu valor de uso, em última instância, que irá permitir a valorização do valor fixado inicialmente ao solo. Neste caso, a formação da renda urbana deve ser analisada a partir da unidade produção-circulação e de sua dupla expressão: consumo produtivo e consumo improdutivo.

Ou, nas palavras de Yamamoto (2015, p.90-91), que retorna em Marx:

A terra passa a ser considerada como equivalente de capital e o título jurídico da propriedade assegura a captação da renda aos proprietários territoriais. A capitalização da renda fundiária constitui “o valor de compra ou o valor do solo, uma categoria *prima facie* irracional, exatamente como o preço do trabalho, já que a terra não é produto do trabalho, não tendo, portanto, nenhum valor. Sob essa forma irracional, esconde-se uma relação real de produção (Marx, 1985, p.129, t.III v. V).

A autora, portanto, revela a condição fetichizada que a propriedade territorial exerce perante a sua relação de produção e circulação, que por vezes aparece nublada no cotidiano das relações sociais.

O que é escondido pela forma é o fato de que a renda capitalizada representa não o preço de compra do solo, mas da renda fundiária que proporciona, calculada de acordo com a taxa média de juros, não-passível de ser com ele confundida, embora esse possa ser um componente estranho, adicional do total de rendimentos recebido pelo proprietário fundiário. Ora, na prática aparece como renda fundiária tudo que é pago em forma de dinheiro de arrendamento ao dono da terra, em troca da permissão do uso do solo, qualquer que seja sua fonte e seus componentes. Tanto os juros do capital fixo incorporado ao solo podem estar embutidos no dinheiro do arrendamento, como este pode esconder também uma dedução do lucro médio ou do salário nominal. Porém, economicamente falando, tais componentes não constituem a renda fundiária, embora na prática representem uma valorização econômica do monopólio do proprietário da terra (Yamamoto, 2015, p.92).

Dessa forma, como colocam Martins e Magalhães (2024, p.5), a peculiaridade da renda da terra “[...] deve-se não ao fato de o proprietário dela se beneficiar, mas sim de ter sua propriedade valorizada, mesmo que nela não realize nenhuma atividade, independentemente de sua vontade”. Ou seja, a renda da terra incorpora a valorização do espaço sob o incremento do trabalho social ainda que na terra não se desenvolva atividade alguma, ainda que não haja arrendamento, como discorre Villaça.

O conjunto desta construção teórica apresenta subsídios para discutir adiante as formas de territorialização da classe trabalhadora no espaço intraurbano, que como se observa a partir do acúmulo da teoria marxista, estabelece uma estreita relação entre acesso à cidade e renda, e

incorpora também elementos objetivos, como o caso dos deslocamentos, para uma leitura aproximada da realidade urbana.

A teoria da renda se assume relevante para iluminar a questão da territorialização e guarda íntima relação com a localização. Primeiramente, cabe dizer que a renda é um elemento de controle e de organização social no território, pois a partir dela se engendram as possibilidades de consumo do espaço e, portanto, da territorialização da classe trabalhadora. No território intraurbano a renda da terra se particulariza nos preços de imóveis e dos aluguéis de forma altamente dinâmica entre os lugares e corresponde à sociabilidade desigual e dinâmica do capital, que gera indivíduos altamente clivados em suas possibilidades de habitação, bens e serviços e infraestrutura urbana, por exemplo. Decorrente disso, se percebe a necessidade e a disputa entre vários agentes sociais pela produção do espaço – a se pensar fatores como infraestrutura, habitação, trabalho, saneamento, segurança e o conjunto de elementos urbanos que possibilitam a reprodução adequada da população.

Entende-se por esta discussão que no território urbano a criação e circulação de valor está ligada à existência de infraestruturas sociais localizadas que agregam àquele espaço específicos vantagens no cotidiano da reprodução das relações sociais e do consumo do e no espaço e se manifestam na forma da renda.

Logicamente o preço de uma certa localização não se constitui de forma monocausal. Este preço é determinado pelo universo diverso das relações e condições sociais que irão incidir em cada espaço particular de forma dinâmica¹⁶. Por isso a importância de analisar a própria segregação de maneira dialética. Villaça também entende que “não é rigorosamente verdadeiro que o preço da terra determina a distribuição espacial das classes” (2001, p.146), estando um conjunto de fatores – representados por vantagens e desvantagens – que, combinados, incidem e heterogeneizam as condições de territorialização da população.

Contudo, Rolnik (2019), em seus estudos e na posição de relatora especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada, registra que diversas cidades e metrópoles no mundo enfrentam a segregação socioespacial sob seus territórios, se tornando espinha dorsal de uma série de produção e reprodução de desigualdades.

¹⁶ Conforme Netto e Braz (2012, p.161), ao resgatar *O Capital*, valor e preço não são categorias idênticas – “o preço é a expressão monetária do valor e pode variar em relação a ele”. Os autores ponderam, porém, que por outro lado “essa hipótese não aprisiona a relação preço/valor numa rígida camisa-de-força”. “A suposição de que as mercadorias das diversas esferas da produção se vendem por seus valores só significa [...] que seu valor é o centro de gravitação em torno do qual firmam seus preços e em relação ao qual suas contínuas altas e baixas se compensam (Netto e Braz, 2012 apud Marx, 1984, III, 1, p. 138)

Segundo a autora, constata-se que há, em nível global, um modo de mercantilização e extração do valor no espaço que conjura nos territórios uma imperativa seletividade de seu uso, do usufruto de seus bens e serviços e uma preocupante precariedade das condições de urbanidade na maior parte das regiões metropolitanas. As pesquisas da autora inferem que para uma área urbana abastecida de infraestruturas físicas e sociais, há, ao seu redor, um território periférico imperativamente maior e desequipado destas vantagens – uma tendência que se faz presente em boa parte dos territórios, atingindo de forma ainda mais incisiva as economias dependentes.

É nesta conjuntura que a pesquisa se inclina a analisar a particularidade do Distrito Federal neste processo, tendo como parâmetro para a leitura do território as expressões da “questão social” que o permeiam sob a particularidade do mercado de trabalho e da questão urbana, com suas respectivas manifestações. Aliado a isso, se torna necessária a inflexão teórica entre as categorias que conformam essa realidade, a se privilegiar a técnica (o trabalho vivo e o trabalho morto) e a política como instrumentos dinâmicos da produção que, conjuntamente à história, oferecem subsídios para a aproximação da realidade.

2 Formação social e econômica do território do Distrito Federal

2.1 Urbanização, movimentos migratórios e atividades econômicas

O processo de historicização da produção do espaço propõe explorar como os interesses econômicos e as relações de classe influenciaram o processo de urbanização e desenvolvimento territorial. Nesse sentido, a análise histórica sob a ótica marxista permite uma compreensão crítica das forças motrizes da formação econômica do território analisado e suas consequências para a estrutura social e econômica da região. Ao lançar luz sobre as dinâmicas de poder e exploração, este capítulo busca contribuir para um entendimento das implicações do desenvolvimento territorial no contexto do desenvolvimento econômico do Distrito Federal.

Desde o século XIX, havia debates sobre a necessidade de deslocar o centro político para o interior, rompendo com a predominância das elites agrárias e comerciais do Rio de Janeiro e expandindo as fronteiras do capital no território brasileiro. Contudo, foi apenas na conjuntura dos anos 1950, marcada pela intensificação da industrialização e pela necessidade de ampliar mercados internos, que essa mudança se tornou viável.

O projeto de Brasília, dentro do Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek (Partido Social Democrático), expressava a tentativa de acelerar a acumulação de capital e consolidar um modelo de desenvolvimento voltado para a modernização dependente, caracterizada pela submissão do país aos investimentos estrangeiros e à lógica do capital internacional.

O processo de construção da cidade evidencia as contradições do projeto desenvolvimentista. A criação de Brasília exigiu um enorme contingente de trabalhadores migrantes, os chamados "candangos", que foram explorados em condições precárias de trabalho e moradia. Essa força de trabalho deslocada reflete o papel do proletariado no modo de produção, sendo fundamental para o desenvolvimento econômico e o vetor humano principal do processo de urbanização da região.

O território do Distrito Federal, na esteira do processo de urbanização dependente brasileira, corresponde igualmente às suas vicissitudes. A literatura acadêmica voltada para a análise histórica da construção deste território já incorpora, como se encontram nas produções da geógrafa Ignez Ferreira, os determinantes políticos e econômicos de seu desenvolvimento territorial e sua razão de ser:

Brasília, tendo se originado, portanto, não como ponto central de área de mercado, mas implantada num quase vazio demográfico e econômico; como local atrativo para desviar correntes migratórias que demandavam o Sudeste; como articulação entre

Sudeste e a nova fronteira em fase de abertura no Norte e Centro-Oeste; como ponto avançado do desenvolvimento, se inserindo numa divisão de trabalho dentro do sistema urbano; como mercado consumidor urbano e como ponto de apoio para a própria expansão de ocupação do Centro-Oeste [...] Seria Brasília a expressão espacial concreta do próprio processo de urbanização do Brasil atual (Ferreira, 2010).

Nas condições contemporâneas de urbanização no Brasil, cidades emergem ou reemergem como focos de atração para fluxos migratórios, impulsionados por um êxodo rural que procura locais que oferecem oportunidades de trabalho, seja em áreas urbanas ou rurais. Na sua fase inicial, Brasília expandiu-se comportando-se como uma frente pioneira. Por ter sido concebida desde o início como uma grande metrópole, a cidade teve um papel de direcionamento que excedeu a mera atração de excedentes populacionais locais ou regionais, canalizando fluxos migratórios nacionais para o mercado de trabalho que se abria com a construção da nova capital federal. Brasília tornou-se então uma oportunidade intermediária entre os locais de origem dos migrantes e as cidades do Sudeste (Ferreira, 2010).

O canteiro de obras atraiu grandes fluxos migratórios de origem rural, que se proletarizavam na cidade em construção. Esse contingente migratório era predominantemente oriundo do Nordeste, chegando desde os primeiros dias da construção da cidade e sendo amplamente absorvido pela construção civil.

Menciona-se, primeiramente, para uma reconstituição breve do território, o deslocamento destes contingentes de população rural, expropriados e transformados em excedentes em virtude da penetração das relações capitalistas no campo e da sua consequente proletarianização.

A Codeplan, em seu documento “*Evolução dos Movimentos Migratórios para o Distrito Federal 1959-2010*”¹⁷ (Codeplan, 2013), torna possível a visualização deste processo. A população candanga, absorvida para a construção da cidade, era em maior parte masculina e provinda sobretudo das regiões nordeste, sudeste e centro-oeste, tendo como origens mais incidentes os imigrantes mineiros, baianos e goianos no intervalo entre os anos de 1956-1959. Em 1959, dos pouco mais de 60.000 (sessenta mil) trabalhadores(as) que precederam a inauguração, 12,4% estavam ocupados no setor primário, 64,5% no setor secundário (sobretudo na indústria de construção civil, em grande número empregados na Companhia de Urbanização da Nova Capital – Novacap), e 23,1% estavam no setor terciário.

Na década de 1960, a transferência de órgãos governamentais e a crescente demanda por habitação para funcionários públicos em Brasília impuseram um grande desafio ao Governo

¹⁷ Disponível em: https://www.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Demografia_em_Foco_7-Evolu%C3%A7%C3%A3o_dos_Movimentos_Migrat%C3%B3rios_para_o_Distrito_Federal-1959-2010.pdf. Acesso em 14/02/2025.

do Distrito Federal. A necessidade de acomodar esses órgãos e garantir moradia adequada para servidores federais exigiu uma resposta rápida do governo local. Esse contexto levou à intensificação das atividades no setor de construção civil, que precisou expandir significativamente sua capacidade para atender às exigências impostas pela nova capital.

Assim, começaram a ser vendidos terrenos pelo Governo do Distrito Federal e novos espaços de terras públicas foram liberados para a construção de conjuntos residenciais. Esse período desviou-se dos planos originais para a cidade, nos quais a terra urbana deveria ter um propósito eminentemente social. Ao contrário disso, abriu-se espaço para a influência dos mecanismos do mercado privado, o que resultou no aumento do preço da terra e forçou a população de baixa renda a se deslocar para periferias cada vez mais afastadas (Paviani, 2010).

O Governo do Distrito Federal implementou uma série de políticas e projetos para agilizar a construção de edifícios administrativos e residenciais, sobretudo na região central, representada pela Região Administrativa do Plano Piloto. A pressa para atender às necessidades habitacionais e administrativas resultou na realização de obras de grande porte, impulsionando o crescimento do setor de construção civil. Empresas de construção foram mobilizadas e contratos foram estabelecidos para garantir que os prazos fossem cumpridos e as infraestruturas necessárias fossem entregues dentro do cronograma.

A ocupação informal de terrenos por populações expropriadas, contudo, também se fez imperativa na história urbana de Brasília. Os acampamentos de obras erguidos durante a construção da cidade originaram diversos núcleos habitacionais, alguns dos quais foram posteriormente consolidados e regularizados, como a Cidade Livre, Vila Paranoá, Candangolândia e Vila Planalto. Outras ocupações passaram por processos de relocação, resultando na formação de várias cidades no Distrito Federal. Paviani (1991) identifica pelo menos três momentos importantes nesse processo: a) as remoções realizadas antes ou logo após a inauguração de Brasília, que deram origem às primeiras cidades-satélites, como Taguatinga (1958), Gama e Sobradinho (1960); b) a grande “erradicação de invasões” promovida pela Companhia de Erradicação de Invasões (CEI), que resultou na criação de Ceilândia em 1971; c) a formação de Samambaia entre 1985 e 1989, que combinou terrenos licitados, construção de casas populares pela Sociedade de Habitação de Interesse Social (SHIS) e assentamentos de favelados removidos do Plano Piloto (Jatobá, 2016)

Acerca da evolução demográfica, o Censo Demográfico de 1970, realizado pelo IBGE, mostra que ao final da década de 1960 a capital já contabilizava quase 540.000 (quinhentos e quarenta mil) habitantes. Nesse processo foram incorporados segmentos da classe trabalhadora

ocupada na administração pública federal e também a população excedente ao mercado de trabalho de outras regiões.

Após a fase de transferência e consolidação dos órgãos públicos no Distrito Federal, durante a década de 1960, os anos 1970 podem ser considerados como o período de expansão das atividades do setor terciário. Embora ainda fosse um atrativo para os migrantes, a construção civil passou por uma leve desaceleração e deixou de ser o setor que mais absorvia força de trabalho, abrangendo apenas 24,9% em comparação aos 59,7% em 1960 (Codeplan, 2013).

No período analisado, o setor terciário passou a empregar 71,2% da força de trabalho, mostrando um aumento de 35,8 pontos percentuais. Os homens continuavam a ser a maioria, representando 73,5% da População Economicamente Ativa (PEA) ocupada. No setor da construção civil, 98,8% dos trabalhadores eram homens, enquanto no setor terciário, eles ocupavam 63,9% das posições (Codeplan, 2013).

Essa tendência de decréscimo do setor secundário e expansão do setor terciário foi mantida nas décadas seguintes, bem como o incremento no nível populacional. Em uma avaliação sobre a produção do espaço urbano em 1985, Ferreira comenta o processo de passagem do Distrito Federal para a condição de metrópole:

Decorridos 25 anos de sua implantação, a cidade já tem delineada a sua área metropolitana, à semelhança das demais metrópoles brasileiras [...] Brasília hoje não pode ser considerada apenas como o Plano Piloto de Lucio Costa, como era nos anos cinquenta. Tampouco pode ser apenas a cidade com seus núcleos periféricos dispersos, dos anos sessenta. Ela é agora metrópole que envolve além desses espaços os municípios vizinhos do entorno do DF (Ferreira, 1985, p.68).

O Governo do Distrito Federal concentrou suas maiores atenções na Região Administrativa do Plano Piloto, onde, independentemente dos regimes políticos que a cidade experimentou, foram estabelecidos os melhores equipamentos físicos e sociais, as maiores empresas e, conseqüentemente, as melhores oportunidades de emprego com os salários mais elevados. Assim, o Plano Piloto destaca-se como o local com a maior renda per capita. Além disso, o centro é notável por abrigar os melhores hospitais públicos e privados, quase todos os cursos de nível superior, as escolas públicas e privadas mais bem equipadas para todos os níveis de ensino, os grandes centros de negócios e os mais importantes veículos de comunicação de massa e propaganda (Paviani, 2010, p.93).

O setor secundário estava se contraindo ao longo do tempo devido ao desaquecimento da construção civil e ao aumento da oferta de empregos públicos altamente competitivos. Em contrapartida, o setor primário originalmente visava abastecer o mercado local com a produção de hortifrutigranjeiros, sem contar com vastas extensões de terra para produtos destinados à

exportação no território do Distrito Federal. Assim, o setor agropecuário não tinha a função de gerar empregos como forma de manter a população na área rural. Observa-se também que em 2000, homens eram parte majoritária nas atividades econômicas dos setores primário e secundário, ocupando mais de 82% das vagas disponíveis no mercado de trabalho. No setor terciário, por outro lado, as oportunidades eram disputadas de forma mais equitativa entre homens e mulheres, com uma diferença de gênero inferior a 3,4% (Codeplan, 2013).

Na esteira desse processo, ocorria uma expansão e distribuição desigual da cidade. O IPEDF aponta a celeridade deste crescimento demográfico e territorial:

Em 1991 haviam 1.598.415 habitantes, em 2000 eram 2.043.169 distribuídos em 19 RAs. Já em 2010, a população era de 2.570.160 e, em 2021, o IBGE estimou a população do DF em 3.091.667 habitantes, habitando as atuais 33 Regiões Administrativas (IPEDF, 2022, p.22).

A atualização mais recente da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (IPEDF, 2022) afere que a população é em maior parte feminina (52,2%) e negra (57,4%). As atividades econômicas mais presentes no território se encontram no setor terciário, como foi a tendência histórica até então. Sobre os rendimentos destas atividades, a pesquisa estima que 53,8% recebe na faixa de 0 a 2 salários mínimos.

A literatura acadêmica, por sua vez, acompanhou e avaliou o processo de produção do espaço ao longo destas décadas em pesquisas que analisam os impactos do ordenamento territorial no DF para a sociabilidade local. Entre autores e autoras que mais empenharam esforços para compreender esse processo é possível mencionar Aldo Paviani, Ignez Ferreira, Suely Gonzales, Benny Schwasberg, Sérgio Jatobá, entre outros que contribuíram para a análise dessas relações singulares concernentes ao território distrital.

O crescimento e a produção de novas localidades, que se tornava cada vez imperativa a partir da evolução demográfica exponencial ao longo das décadas, se dava simultaneamente ao próprio desenvolvimento de Brasília. Coexistiu nesse período, a partir da análise de Ferreira (2010) e Paviani (2010), um ordenamento sobre a territorialização dessas massas de força de trabalho:

A cidade que estava sendo construída tinha já, a priori, a destinação do seu centro à função de capital e local de residência da população a ela ligada, bem como as funções para tanto necessárias. A população migrante formava favelas e acampamentos no espaço em construção. Para abrigar essa população foram criados núcleos periféricos ao Plano Piloto, como solução para impedir o crescimento desordenado no centro (Ferreira, 2010, p.72).

Antes mesmo da inauguração da capital federal, observa-se que as Regiões Administrativas (RAs) ao redor da área central de Brasília já cresciam de forma vertiginosa, absorvendo a mão de obra acrescida ao território.

Verificou-se no território um aumento significativo dos custos sociais devido à distância entre os locais de residência e trabalho, assim como entre as áreas residenciais e o centro, onde estão concentrados os serviços, o comércio de qualidade e as opções de lazer. Este distanciamento resulta em maiores despesas com transporte e menor qualidade de vida para os residentes das periferias.

Paralelamente, as periferias não foram devidamente estruturadas para reter a mão de obra e os serviços urbanos em seus próprios territórios. Isso significa que esses locais carecem de infraestrutura adequada e oportunidades econômicas, forçando os residentes a se deslocarem para o centro em busca de trabalho e acesso a serviços básicos. Em suma, a falta de planejamento e investimento nas periferias do Distrito Federal não apenas aumenta os custos sociais, mas também perpetua um ciclo de desigualdade.

O processo de periferização e favelização no Distrito Federal (DF) pode ser examinado à luz das condições urbanas e socioeconômicas que explicam a segregação espacial e as dinâmicas de urbanização em regiões emergentes. O desenvolvimento urbano local não levou plenamente em consideração as necessidades e realidades socioeconômicas da população migrante que se instalou na região, resultando em um crescimento “desordenado” e na formação de periferias e favelas.

Schvasberg (2010) afirma que os aspectos da estrutura socioeconômica e política promoveram formas de polinucleação metropolitana, caracterizadas mais por uma lógica de expansão do que propriamente de desconcentração. Esse processo envolve o deslocamento crescente da população e a intensificação de atividades sociais, econômicas e políticas em áreas fora das regiões urbanas tradicionais e centros populacionais, embora a força polarizadora do centro ainda prevaleça.

Dessa forma, o conceito de expansão reflete os padrões atuais de crescimento urbano polinucleado, buscando captar a dispersão regional de pessoas, comércio, atividades industriais e administração pública, juntamente com a reestruturação dessas regiões em domínios multicentros que se espalham por vários quilômetros e a distâncias cada vez maiores. Portanto, a expansão urbano-metropolitana polinucleada é simultaneamente uma consequência e um motor das forças correlacionadas entre agentes públicos e privados na formação socioeconômica e política dominante, em seu processo de expansão territorial (Schvasberg, 2010, p.256).

Esse processo de periferização se desenvolveu ao longo das décadas e corroborou para a criação de novas localidades funcionais à atividade capitalista no território. A condição precária dessas localizações, todavia, dava contorno ao processo de favelização, no qual foi

sucessivamente imersa a população cujo poder de consumo não possibilitava sua habitação e consumo da cidade nas regiões centrais.

O processo histórico da especulação imobiliária de terras no Distrito Federal também foi alvo de pesquisas na academia. A partir das pesquisas de Paviani (2010) é possível aferir que o desenvolvimento do espaço urbano foi mediado pela ação do mercado fundiário e na alta participação do setor privado neste processo. Conforme sua avaliação:

A atividade imobiliária encontra-se fortemente atrelada ao monopólio da terra urbana, de um lado, e de outro, à insuficiente oferta de habitações, sobretudo para os habitantes da periferia. A terra urbana é repassada ao setor privado (empreendedores imobiliários e proprietários individuais) por intermédio de licitações realizadas pela estatal Terracap. Dependendo da conjuntura, os terrenos são leiloados a preços superiores aos vigentes no mercado. No entanto, em períodos inflacionários, a terra estocada é mercadoria para o mercado futuro [...] Essa antecipação, ao que parece, liga-se à pressão do setor da construção civil, tradicional na reversão de terra pública para os negócios privados, sob o argumento de que há amplos setores de demanda que o Estado não satisfaz plenamente (Paviani, 2010, p.90)

No caso do DF, a periferação também foi sedimentada junto à falta de políticas públicas efetivas de habitação e integração urbana. Os trabalhadores, principalmente aqueles envolvidos em atividades de baixa remuneração, foram gradualmente deslocados para áreas mais distantes do centro administrativo, devido ao alto custo de vida e à escassez de moradias no Plano Piloto. Esse deslocamento gerou uma segregação espacial evidente, com periferias que carecem de infraestrutura básica, serviços públicos e oportunidades de trabalho.

Dessa forma, o desenvolvimento gradual do processo de favelização no território distrital pode ser analisado sob a ótica das teorias de urbanização desigual e combinada, que destacam como as cidades em desenvolvimento frequentemente reproduzem padrões de desigualdade.

As favelas surgem como uma resposta informal à incapacidade do mercado formal de habitação em atender à demanda por moradia acessível. No DF, as favelas e assentamentos informais cresceram à medida que a população migrante buscava alternativas habitacionais em um contexto de vulnerabilidade social e econômica. Essas áreas são frequentemente caracterizadas pela precariedade das condições de vida, falta de saneamento básico, segurança e serviços públicos adequados

No caso do Distrito Federal, Jatobá (2024) se posiciona de forma a entender a criação de localizações de diferentes qualidades – como se dá o processo de periferação e favelização – como uma dinâmica característica da produção de valor no espaço intraurbano. A comercialização de terras na periferia, segundo o autor, reconfigura as condições do mercado

de maneira a valorizar as atividades imobiliárias – o que acaba por gerar um acirramento da relação entre capital, trabalho e terra. Para Jatobá:

A criação de loteamentos na periferia, onde a terra é mais barata, e muitas vezes ainda com destinação rural, valoriza simultaneamente os imóveis com melhor localização em relação ao centro. A extensão de infraestruturas e serviços públicos para atender essas áreas mais longínquas produz valorização dos terrenos localizados nas áreas intersticiais entre o centro e a periferia. Assim, expandir a cidade de forma dispersa e fragmentada atende a uma lógica imobiliária especulativa. A retenção especulativa de imóveis bem localizados e a expansão dispersa da cidade são, portanto, fenômenos associados (Jatobá, 2024, p.136).

Sobre essa associação, a qual comenta Jatobá, sugere-se o diálogo dessa passagem com Santos, em *Metrópole Corporativa Fragmentada* (2019, p.37), onde o autor explicita a dinâmica desigual do ordenamento territorial nos modelos de urbanização dependentes:

A localização periférica dos conjuntos residenciais serve como justificativa à instalação de serviços públicos, ou, em todo caso, à sua demanda. É assim que se criam nas cidades as infraestruturas a que Manuel Lemes chamava de “extensores” urbanos, como a adução de água, os esgotos, a eletricidade, o calçamento, que, ao mesmo tempo, revalorizam diferencialmente os terrenos, impõem um crescimento maior à superfície urbana e, mediante o papel da especulação, asseguram a permanência de espaços vazios. Como estes ficam à espera de novas valorizações, as extensões urbanas reclamadas pela pressão da demanda vão, mais uma vez, dar-se em áreas periféricas. O mecanismo de crescimento urbano torna-se, assim, um alimentador da especulação, a inversão pública contribuindo para acelerar o processo.

Este processo pode ser apreendido por meio de uma análise das condições de urbanidade do território. Segundo as estimativas do IBGE, 7,1% das pessoas residentes do Distrito Federal habitam as favelas e comunidades urbanas. O número figura abaixo da média brasileira, que corresponde a 8,1%, porém se encontra bem superior à média relativa ao centro-oeste, que possui uma taxa de 2,4% de sua população residindo sob estas condições (IBGE, 2024).

Ademais, com base nos dados do Censo de 2022, o DF possui a segunda maior favela/comunidade urbana do Brasil em termos de população residente. A ARIS (Área de Regularização de Interesse Social) Sol Nascente, que contém um total de 70.908 residentes, perde apenas para a Rocinha, localizada no Rio de Janeiro, que nas estimativas do Censo atingiu a marca de 72.021 moradores.

Jatobá, em outra oportunidade, produziu um relatório sobre o mercado de terras e a informalidade territorial¹⁸ no Distrito Federal, onde os resultados dessa relação acima descrita

¹⁸ Acerca da informalidade territorial, Jatobá (2016, p.8) propõe que: A definição de informalidade territorial urbana não é precisa e tem sido discutida há muitos anos. Não obstante, há uma série de situações de ocupação de terras urbanas entendidas como informais: a) ocupação de terras públicas comunais e privadas; b) parcelamento seguido de venda não autorizada de terras públicas comunais e privadas; c) parcelamento com características urbanas de terras rurais; d) conjuntos habitacionais irregulares; e) desdobro não autorizado de lotes regulares; f) ocupação de Áreas de Preservação Permanente - APP e g) ocupação não autorizada de espaços públicos. Um conjunto de fatores combinados pode ajudar a caracterizar um assentamento como informal, sejam suas características físicas, socioeconômicas e aspectos jurídicos. A precariedade da infraestrutura, de serviços e

podem ser melhor aferidos. Em seu relatório, disponibilizado pelo IPEDF (2016), percebe-se que o mercado de terras tem gerado uma separação no âmbito do consumo do território, à medida que este diferencial de localização se desenvolve e empurra cada vez mais segmentos da classe trabalhadora para localizações desabastecidas de infraestruturas físicas e/ou sociais. Ou seja, a informalidade territorial têm sido, como se nota na análise de Jatobá (2016, p.11), uma saída para a realização de atividades, sobretudo de moradia, das populações de mais baixa renda na periferia DF:

A redução de custos e de qualidade se consegue com, no mínimo, má localização e/ou localização em áreas de risco; inexistência ou precariedade de infraestrutura e serviços urbanos e momento inoportuno, ou seja, aquele que não permite outra opção de escolha aos compradores, carentes de habitação, que não a aquisição de um lote informal. Essa redução de custos para o parcelador, entretanto, não se traduz em redução do preço da terra, pois, em função da escassez de terra urbana, oferta baixa e essencialmente inelástica, a competição entre ofertantes é pequena e as taxas de lucro maiores. Essa conjuntura de fatores tem tornado mais rentável a terra mal localizada, sem serviços e com riscos atraindo mais investidores ao mercado informal, o que explica o seu crescimento não só entre as camadas pobres, mas também, e cada vez mais, nas classes média e média-alta, que em tempos passados só acessavam o mercado formal.

Se verifica, portanto, como a dinâmica da propriedade fundiária age – na figura de capital fundiário – consolidando formas de precarização territorial no Distrito Federal que, sendo ela mesma [a informalidade territorial] uma dessas expressões, agudizam ainda outras expressões da “questão social” a ela ligadas e materializam desigualdades entre os indivíduos territorializados no que tange sua reprodução e satisfação das necessidades humanas que tangenciam o espaço urbano.

Quando se leva em consideração a RIDE, Jatobá argumenta que o esgotamento da possibilidade de consumo de terras tanto formais quanto informais – por conta da renda –, prospecta aos indivíduos a necessidade de procurar por mercados (regiões) ainda menos valorizados. Desse movimento se percebe a migração de moradores do Distrito Federal para municípios goianos e mineiros que hoje compõem a Região Integrada. Nessa relação foi ressaltada ainda, na análise do autor, a insuficiência das políticas urbanas – sobretudo na forma dos programas de habitação popular – para reverter este quadro, visto que a condição de focalização destas políticas não contempla a totalidade de usuários que demandam moradia.

equipamentos públicos, degradação ambiental e construções inadequadas geralmente estão presentes em assentamentos informais, mas não são suficientes para defini-los como tal. O perfil socioeconômico dos moradores de áreas informais também não pode ser generalizado como de renda baixa, pois nelas também vivem pessoas das classes média e alta. Quanto aos aspectos jurídicos há uma característica comum que é a violação da ordem jurídica, relativa aos direitos de propriedade, às normas e regulamentos urbanos ou à falta de inscrição legal e disposições tributárias. A inexistência da segurança da posse da terra e consequentemente do acesso aos serviços públicos e a moradia adequada são os principais problemas quando se trata de assentamentos informais

O sobrepreço da terra informal exclui a população de baixíssima renda desse mercado também. [...] uma pesquisa expedita de preços de lotes nas áreas informais do Sol Nascente, 26 de Setembro, Morro da Cruz e Altiplano Leste, demonstra que os valores praticados nas áreas informais tidas como de interesse social, casos da ARIS Sol Nascente e Morro da Cruz, tornam a aquisição impraticável para a parcela da população com renda de até 3 salários mínimos. A alternativa dessa população é a locação, geralmente com preços também elevados ou os assentamentos precários da periferia metropolitana, como Santo Antônio do Descoberto e Águas Lindas. Ressalta-se que a oferta de moradias prontas pelo Programa Minha Casa Minha Vida (Morar Bem no DF) atende uma parte da população de baixa renda, mas ainda não atinge plenamente os do estrato de 0 a 3 salários mínimos, que não cumprem os requisitos para inclusão no Programa. Assim, a oferta de moradia pela política habitacional ainda é insuficiente para inibir o crescimento da informalidade (Jatobá, 2006, p.31).

A análise sobre o território não pode prescindir da apreensão do efeito do movimento econômico de valorização do espaço para a condição de vida da classe trabalhadora, principalmente diante da tendência centralizadora/concentradora de capitais que aquece a relação centro/periferia intraurbana e o seu respectivo acesso às formas de consumo do espaço via mercado ou por via dos programas públicos. Contudo, se o crescimento urbano obedece ao movimento econômico segregador da produção do espaço, este também representa a força coletiva potencial das classes que vivenciam a espoliação/precariedade das condições urbanas e demandam ao Estado as relativas medidas e equipamentos espaciais, infraestruturais, ambientais e sociais necessários a uma reprodução adequada.

Diante do acúmulo de expressões da “questão social” que a condição do espaço urbano pode representar, a se considerar fatores ambientais, políticos, culturais, habitacionais, econômicos, entre outros, o foco nos sujeitos territorializados requer a observância, diante das políticas públicas, das formas particulares de territorialização que esta “cidade corporativa” também exerce na sociabilidade do lugar.

Resguardadas as devidas mediações da centralidade do trabalho enquanto um fundamento do ser social e a natureza heterogênea dos seus fatores de territorialização, cabe também perceber nuances de uma práxis espacial, conforme Milton Santos destaca, onde cada ser:

[...] vale pelo lugar onde está; o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço) independentes de sua própria condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo o mesmo salário, têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está (Santos, 1987, p.81).

É importante ressaltar que Santos não subverte os fundamentos da produção capitalista ao anunciar a localização como uma substância elementar deste tipo de sociabilidade, mas sim

considera assiduamente os efeitos da produção do espaço como expressões da “questão social”, e lhes atribui às particularidades de cada território. O autor permite a visualização de elementos ontológicos que enriquecem a leitura da práxis espacial, como as formas de alienação do espaço, as formas de planejamento e gestão que organicamente “empiricizam o tempo”¹⁹ urbano e reproduzem desigualdades socioespaciais.

Sendo o consumo da terra mediado pelo potencial de consumo que a classe trabalhadora adquire por meio da sua condição de renda, agudiza-se precariamente no espaço intraurbano expressões de uma categoria central do presente estudo: a divisão territorial do trabalho. Nela se relacionam trabalho vivo (força de trabalho) e trabalho cristalizado (incorporado aos meios de produção) no espaço, imbricados entre si em uma relação dialética.

2.2 A divisão territorial do trabalho morto

A divisão territorial do trabalho se mostra uma categoria ainda pouco aprofundada no campo das produções marxistas sobre o espaço urbano. Esta imbricação e disposição entre trabalho vivo e trabalho morto é, como defende esta pesquisa, sua maior faceta.

Para Marx (2015), "trabalho morto" ou “cristalizado” designa a força de trabalho previamente empregada que se cristalizou nos meios de produção, tais como máquinas, ferramentas, matérias-primas, edifícios e o próprio ambiente e infraestrutura urbana. Este trabalho acumulado se torna capital constante, compondo a infraestrutura necessária para o desenvolvimento do processo produtivo. Em contraste, o "trabalho vivo" refere-se ao esforço atual e contínuo dos trabalhadores, que atuam diretamente na produção de bens e serviços. Enquanto o trabalho morto proporciona as condições materiais e tecnológicas para a produção, é o trabalho vivo que infunde novo valor ao processo produtivo, gerando a mais-valia.

Até o momento, a literatura que melhor subsidia o entendimento desta relação reside na análise de Santos e Silveira (2021, p.28), onde, para ambos autores, a divisão territorial do trabalho:

[...] envolve, de um lado, a repartição do trabalho vivo nos lugares e, de outro, uma distribuição do trabalho morto e dos recursos naturais. Estes têm um papel

¹⁹ “Empiricizar o tempo é, no dizer de Santos, utilizar concomitantemente as categorias da técnica e da política na análise do espaço. Por meio do conceito de tempo empírico é possível equiparar tempo e espaço. A definição do espaço geográfico como resultante da conjugação de sistemas de objetos e sistemas de ações (Santos, 1997a) nos coloca a necessidade de pensar o tempo (e o próprio espaço) empiricamente. O espaço geográfico e a história produzida são resultantes do fenômeno técnico; o espaço geográfico tem como conteúdo as técnicas e as diferentes formas de ação que produzem a história, pois a história, do ponto de vista geográfico, é resultado da utilização das técnicas. O viver-fazer humano é uma técnica de vida, que se processa como temporalidades e se realiza como história.” (Perez, 2005, p.24)

fundamental na repartição do trabalho vivo [...] A divisão territorial do trabalho cria uma hierarquia entre lugares e redefine, a cada momento, a capacidade de agir das pessoas, das firmas e das instituições.

A divisão territorial do trabalho, desta forma, expressa a dinâmica das relações entre a produção do trabalho morto e cristalizado no espaço construído e suas formas de circulação, bem como a distribuição do trabalho vivo, enquanto força de trabalho social (o conjunto das forças de trabalho particulares) que se reproduz enquanto população territorializada aos moldes e possibilidades históricas na dinâmica da acumulação particular à cada região.

É peculiar a condição que a divisão territorial do trabalho imprime sob o espaço urbano, tornando o território dinâmico em suas formas concretas de ser, ou como põe Santos (2012, p.125):

A cidade constitui [a partir da divisão territorial do trabalho] o lugar de um processo de valorização seletiva. Sua materialidade é formada pela justaposição de áreas diferentemente equipadas, desde as realizações mais recentes, aptas aos usos mais eficazes de atividades modernas, até o que resta do passado mais remoto, onde se instalam usos menos rentáveis, portadores de técnicas e de capitais menos exigentes. Cada lugar, dentro da cidade, tem uma vocação diferente, do ponto de vista capitalista, e a divisão interna do trabalho a cada aglomeração não lhe é diferente.

Atualmente no Distrito Federal, algumas expressões da divisão territorial do trabalho podem ser aferidas a partir de indicadores sobre a qualidade territorial. Para isso, a pesquisa adota a separação das Regiões Administrativas (RAs) por grupos de renda, como já é utilizado pelo IPEDF na Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) e na Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED-DF), para melhor visualização desta relação.

Estes grupos de RAs por renda estão compostos da seguinte forma:

- **Grupo 1 (alta renda)** - Brasília, Jardim Botânico, Lago Norte, Lago Sul e Park Way e Sudoeste/Octogonal.
- **Grupo 2 (média-alta renda)** - Águas Claras, Candangolândia, Cruzeiro, Gama, Guará, Núcleo Bandeirante, Sobradinho, Sobradinho II, Taguatinga e Vicente Pires.
- **Grupo 3 (média-baixa renda)** - Brazlândia, Ceilândia, Planaltina, Riacho Fundo, Riacho Fundo II, SIA, Samambaia, Santa Maria e São Sebastião.
- **Grupo 4 (baixa renda)** - Fercal, Itapoã, Paranoá, Recanto das Emas, SCIA – Estrutural e Varjão (Ipedf, 2024, p.2)

De forma complementar, o IPEDF trabalha com o Índice de Bem-Estar Urbano²⁰ (IBEU-DF) como indicador da qualidade territorial. Este índice concentra a avaliação de cinco dimensões do território, a se considerar: (1) mobilidade; (2) condições ambientais; (3) condições habitacionais; (4) atendimento de serviços coletivos urbanos e, por último, (5) a infraestrutura urbana. O índice avalia os indicadores urbanos apresentando resultados dentro de um intervalo entre 0 e 1, e quanto mais perto de 1 mais bem avaliados são os indicadores.

²⁰ Disponível em: <https://infodf.ipe.df.gov.br/ivs-df/indice-de-bem-estar-urbano-do-distrito-federal-ibeu-df/#>. Acesso em 14/02/2025.

A partir do cruzamento entre este indicador e o grupamento de RAs por renda é possível indexar a qualidade territorial das regiões que compõem o Distrito Federal tendo como referência condições de classe, como mostra a **Tabela 1**, apresentada a seguir.

Nela, a *mobilidade urbana*, primeira dimensão do IBEU (D1), é conformada pelo tempo de deslocamento casa-trabalho. Refere-se ao tempo que indivíduos empregados, que trabalham fora de casa e voltam diariamente, gastam no trajeto de ida entre suas residências e o local de trabalho. O indicador relaciona a proporção de pessoas ocupadas que trabalham fora de casa e retornam diariamente.

As *condições urbanas e ambientais*, segunda dimensão do índice (D2), compreende a pesquisa sobre os níveis de arborização no entorno do domicílio; do esgoto a céu aberto no entorno do domicílio; e do lixo acumulado nos logradouros – estabelecendo a relação de pessoas residentes em domicílios diante destas respectivas condições.

As *condições habitacionais urbanas*, terceira dimensão do índice (D3), compreende o levantamento sobre a proporção de pessoas em aglomerados subnormais²¹; o nível de densidade domiciliar; da densidade de banheiros no domicílio; o nível de pessoas que moram em domicílio com paredes de material adequado; e, por fim, a espécie do domicílio (consideram-se adequados os domicílios do tipo casa, casa de vila, condomínio ou apartamento).

A quarta dimensão (D4) corresponde ao *atendimento de serviços coletivos urbanos*, onde se compreendem os níveis de atendimento de água e de esgoto, a coleta de lixo e o atendimento de energia.

E, por fim, a quinta dimensão do índice (D5), a *infraestrutura urbana*, que compreende a qualidade da iluminação pública, a condição de pavimentação dos logradouros, a existência de calçadas, meios-fios, bueiros, rampas para pessoas cadeirantes e a condição de identificação do endereço.

Dado o cruzamento entre este indicador e o grupamento de RAs por renda é possível indexar a qualidade territorial das regiões que compõem o Distrito Federal, como mostra a **Tabela 1**, em uma leitura conjunta à sua respectiva relação com a renda do trabalho. A partir disso, é possível inferir elementos estruturantes da divisão territorial do trabalho e suas implicações tanto para a população, quanto para o próprio território.

²¹ “Aglomerado subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas restritas à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros” (IBGE, 2010). Atualmente, em 2024, este termo foi revisado e alterado para “Favelas e Comunidades Urbanas”.

Tabela 1 – Índice de Bem-Estar Urbano das Regiões Administrativas do Distrito Federal, por grupos de renda

Regiões Administrativas	Mobilidade Urbana	Condições Ambientais Urbanas	Condições Habitacionais Urbanas	Atendimento de Serviços Coletivos Urbanos	Infraestrutura Urbana.	IBEU
Grupo 1 – IBEU Médio: 0,896						
Plano Piloto	0,98	0,95	0,89	0,98	0,93	0,95
Lago Norte	0,97	0,89	0,95	0,88	0,80	0,90
Lago Sul	0,97	0,96	0,95	0,95	0,99	0,96
Jardim Botânico	0,87	0,88	0,72	0,70	0,83	0,80
Park Way	0,84	0,94	0,78	0,71	0,78	0,81
Sudoeste e Octogonal	1,00	1,00	0,94	0,99	0,87	0,96
Grupo 2 – IBEU Médio: 0,886						
Águas Claras	0,92	0,92	0,94	0,99	1,00	0,95
Candangolândia	0,97	0,80	0,87	0,99	0,83	0,89
Cruzeiro	0,96	0,94	0,87	0,95	0,92	0,93
Gama	0,57	0,74	0,87	0,93	0,76	0,78
Guará	0,87	0,86	0,87	0,98	0,86	0,89
Núcleo Bandeirante	0,95	0,80	0,90	0,98	0,77	0,88
Grupo 3 – IBEU Médio: 0,726						
Brazlândia	0*	0,61	0,77	0,96	0,80	0,63
Ceilândia	0,57	0,73	0,70	0,99	0,83	0,76
Planaltina	0,38	0,61	0,62	0,91	0,73	0,65
Riacho Fundo	0,93	0,82	0,74	0,94	0,76	0,84
Riacho Fundo II	0,65	0,76	0,77	0,93	0,81	0,78
SIA	0,99	0,79	0,64	1,00	0,74	0,83
Samambaia	0,79	0,64	0,79	0,99	0,82	0,81
Santa Maria	0,61	0,70	0,71	0,98	0,85	0,77
São Sebastião	0,52	0,56	0,55	0,40	0,31	0,47
Grupo 4 – IBEU Médio: 0,638						
Fercal	0,72	0,50	0,61	0,33	0,13	0,46
Itapoã	0,70	0,47	0,64	0,98	0,76	0,71
Paranoá	0,79	0,73	0,70	0,81	0,79	0,76
Recanto Das Emas	0,72	0,63	0,68	0,96	0,80	0,76
SCIA	0,86	0,01	0,34	0,42	0,23	0,37
Varjão	0,92	0,57	0,61	0,97	0,79	0,77

Fonte: IPEDEF, 2024.

Elaboração própria do autor.

Se observa num primeiro momento a correlação entre as *condições habitacionais urbanas* e os grupos de RAs, onde os grupos de menor renda apresentam condições de moradia mais precárias, representando um desafio para as políticas e programas locais de habitação. Ademais, as *condições ambientais urbanas*, a *infraestrutura urbana* e a *mobilidade urbana*

obedecem ao mesmo padrão, ou seja, os índices diminuem à medida em que se analisam as RAs de menor renda. Torna-se evidente que as qualidades territoriais guardam íntima relação com o nível da renda de seus habitantes, destinando territórios desequipados, subequipados ou simplesmente precários às frações de classe mais baixa.

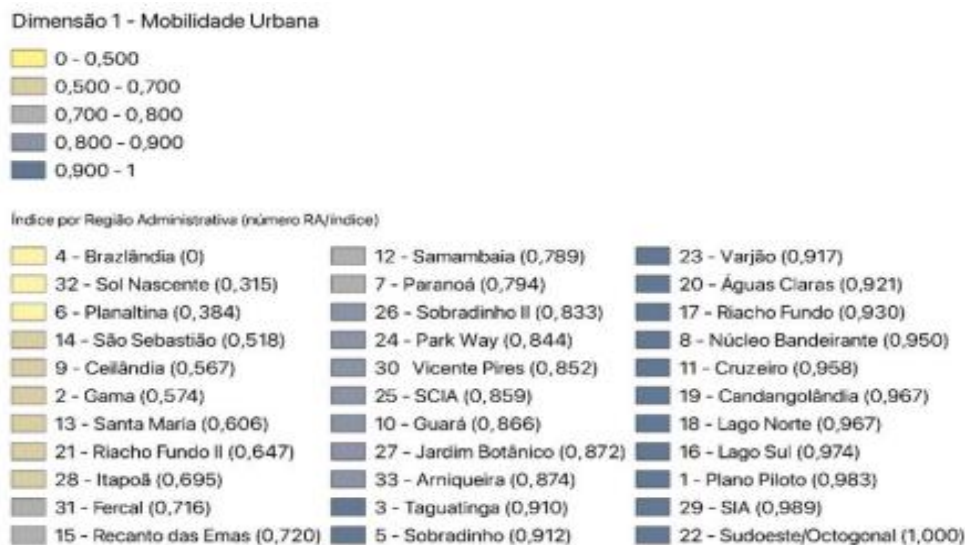
Conjuntamente, a divisão territorial do trabalho cristalizado ao solo e a disposição dos equipamentos urbanos podem ser melhor visualizados por meio da apresentação do Relatório do Índice de Bem-Estar Urbano (IPEDF, 2023). O relatório dispõe de mapas atinentes a cada uma das cinco dimensões da qualidade urbana avaliadas, permitindo aferir de forma empírica a diferença qualitativa das localizações dentro do território.

Sobre a D1, relativa à mobilidade e ao tempo de deslocamento casa-trabalho, observam-se bons resultados para as RAs “Sudoeste/Octogonal” (1,00), “SIA” (0,99) e para o “Plano Piloto” (0,98). Destacam-se, entre as regiões elegidas, as de melhor mobilidade diante da sua proximidade com a região central e o alto índice de uso de transportes individuais, diminuindo os tempos de deslocamento. Em contrapartida, nas RAs em que a dimensão de mobilidade urbana foi pior avaliada, como é o caso de Brazlândia e Planaltina, deve-se ponderar os variados meios de deslocamentos, como o maior uso do transporte coletivo, sendo que ambas as regiões se situam nos pontos de extremidade do sistema de transporte público no DF.

Na **Figura 1** é possível observar a correlação entre a condição de mobilidade nas áreas centrais em comparação às áreas periféricas. Na ocasião, o que se apreende é a piora de qualidade entre os tempos de deslocamento nas RAs mais distanciadas da região central.

Figura 1- Mapa da classificação das RAs segundo a Dimensão 1 – Mobilidade

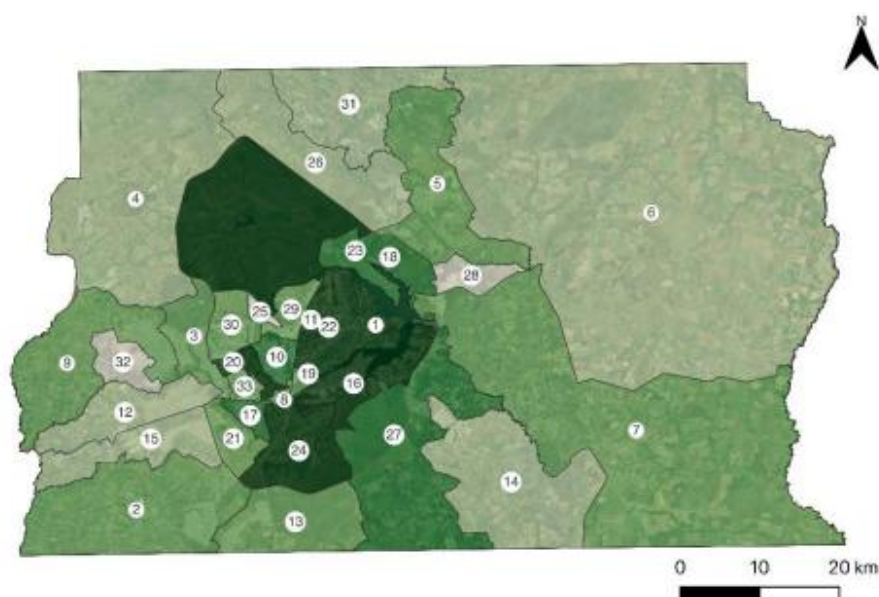


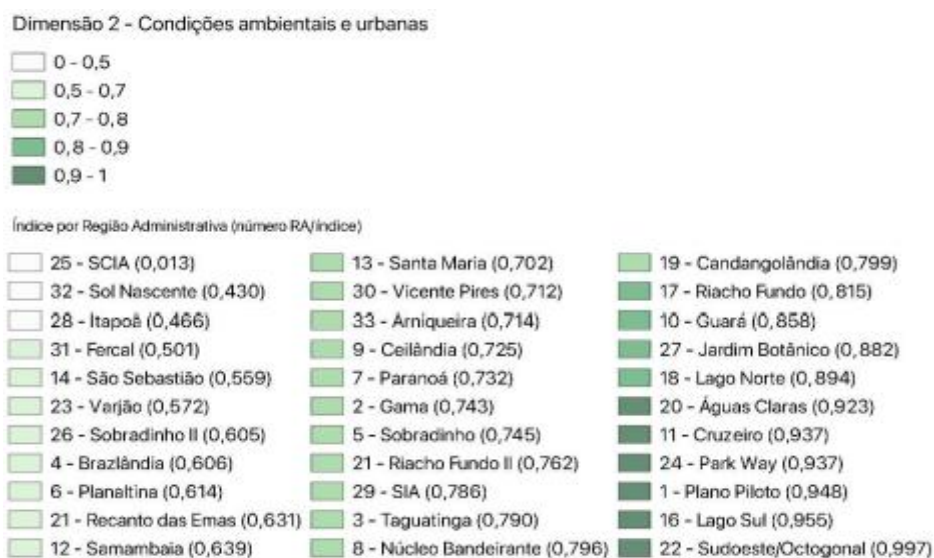


Fonte e elaboração: DEPAT/IPEDF (Codeplan, 2022).

Sobre a D2, dimensão que abrange as condições ambientais urbanas, as RAs “Plano Piloto” (0,95) e “Sudoeste/Octogonal” (1,0), acompanhadas da RA “Lago Sul” (0,96), continuam apresentando os índices mais elevados de bem-estar urbano, sobretudo nos quesitos da arborização dos logradouros e do saneamento ambiental. Por outro lado, as RAs “Itapoã” (0,47), “Sol Nascente/Pôr do Sol” (0,43) e “SCIA” (0,01) representam as áreas mais defasadas em relação à questão ambiental, prescindindo de infraestrutura suficiente para o saneamento e demandando medidas do poder público para a reversão do quadro.

Figura 2 - Mapa da classificação das RAs segundo a Dimensão 2 - Condições Ambientais Urbanas





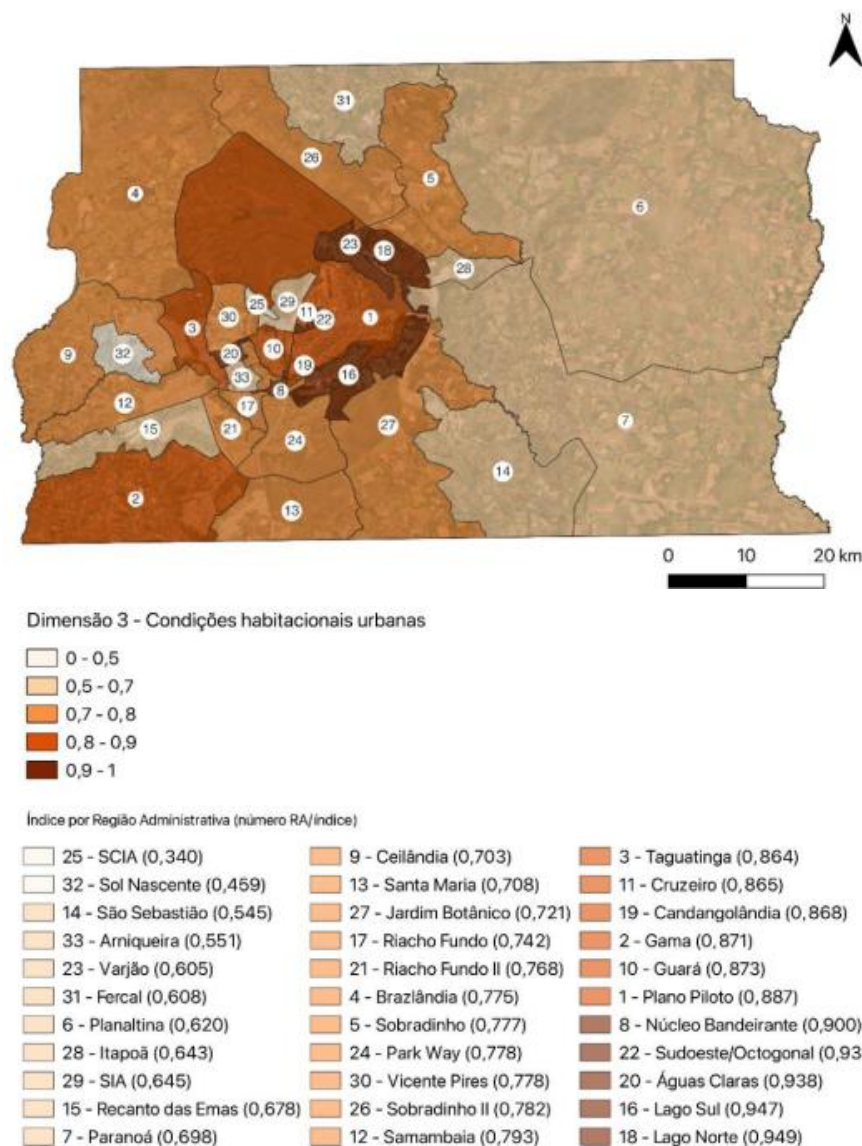
Fonte e elaboração: DEPAT/IPEDF (Codeplan, 2022)

Na **Figura 2** é possível observar que as regiões centrais do Distrito Federal também contam com os melhores índices relativos às condições ambientais urbanas, enquanto que nas RAs periféricas a questão ambiental é avaliada de forma negativa.

Acerca da D3, sobre as condições habitacionais urbanas, se verificam quatro RAs que apresentam índices avaliados como “muito bom”, são elas: Lago Norte (0,95), Lago Sul (0,95), Águas Claras (0,94) e Sudoeste/Octogonal (0,94). Do lado contrário, avaliadas no índice como “muito ruim”, estão as RAs “Sol Nascente/Pôr do Sol” (0,46) e SCIA (0,34), onde as condições habitacionais são as mais precárias do DF. Chama atenção o fato de mais de 09 (nove) RAs receberem a avaliação “ruim” para esta dimensão, evidenciando que a questão habitacional do território distrital ainda demanda empenho e escolhas políticas para o aprimoramento deste quadro.

A partir da **Figura 3**, apreende-se que as condições habitacionais urbanas no Distrito Federal também são melhor avaliadas nas regiões centrais. Por outro lado, percebe-se uma divisão nítida entre a qualidade habitacional no território, onde a parte ao leste da região central concentra os piores indicadores habitacionais. Nesta ocasião se pontuam as RAs Fercal, Planaltina, Itapoã, Paranoá e São Sebastião formando uma larga extensão territorial precarizada em suas condições de moradia.

Figura 3 - Mapa da classificação das RAs segundo a Dimensão 3 - Condições Habitacionais Urbanas



Fonte e elaboração: DEPAT/IPEDF (Codeplan, 2022)

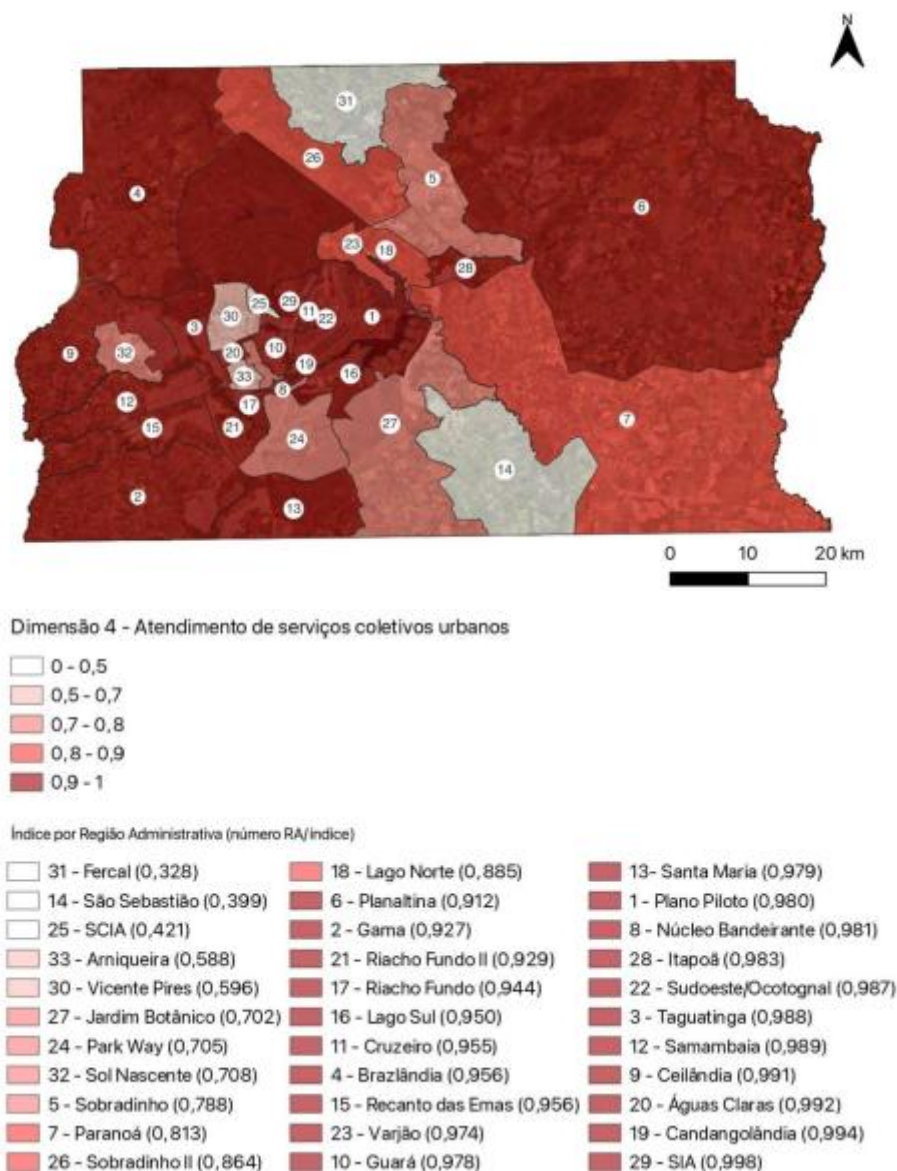
Essa conjuntura relativa à questão habitacional demanda o desenvolvimento de ações para promover as condições adequadas de moradia e o acesso a este direito, sobretudo à prioridade das populações de renda mais baixa, cujas dificuldades de prover sua reprodução e seu consumo são mais gravosas.

Acerca da D4, voltada aos atendimentos de serviços coletivos urbanos, se verifica que boa parte das RAs são avaliadas em “muito boa”²². O IBEU (2023, p.19) avalia que o alto percentual de avaliações positivas está ligado ao fato de que o Distrito Federal é uma das unidades federativas onde 99% dos domicílios possuem água tratada e cerca de 90% contam

²² As RAs são: SIA, Candangolândia, Águas Claras, Ceilândia, Samambaia, Taguatinga, Sudoeste e Octogonal, Itapoã, Núcleo Bandeirante, Plano Piloto, Santa Maria, Guará, Varjão, Recanto das Emas, Brazlândia, Cruzeiro, Lago Sul, Riacho Fundo, Riacho Fundo II, Gama e Planaltina. (Ipedf, 2023, p.19)

com serviços de coleta de esgoto. Em contrapartida, as RAs “Fercal” (0,33), “São Sebastião” (0,4) e “SCIA” (0,42) apresentam os piores resultados. Para estas localidades são necessárias ações voltadas à promoção do acesso à água, aos serviços de coleta de esgoto, coleta de lixo e atendimento de energia.

Figura 4 - Mapa da classificação das RAs segundo a Dimensão 4 - Atendimento de serviços coletivos urbanos

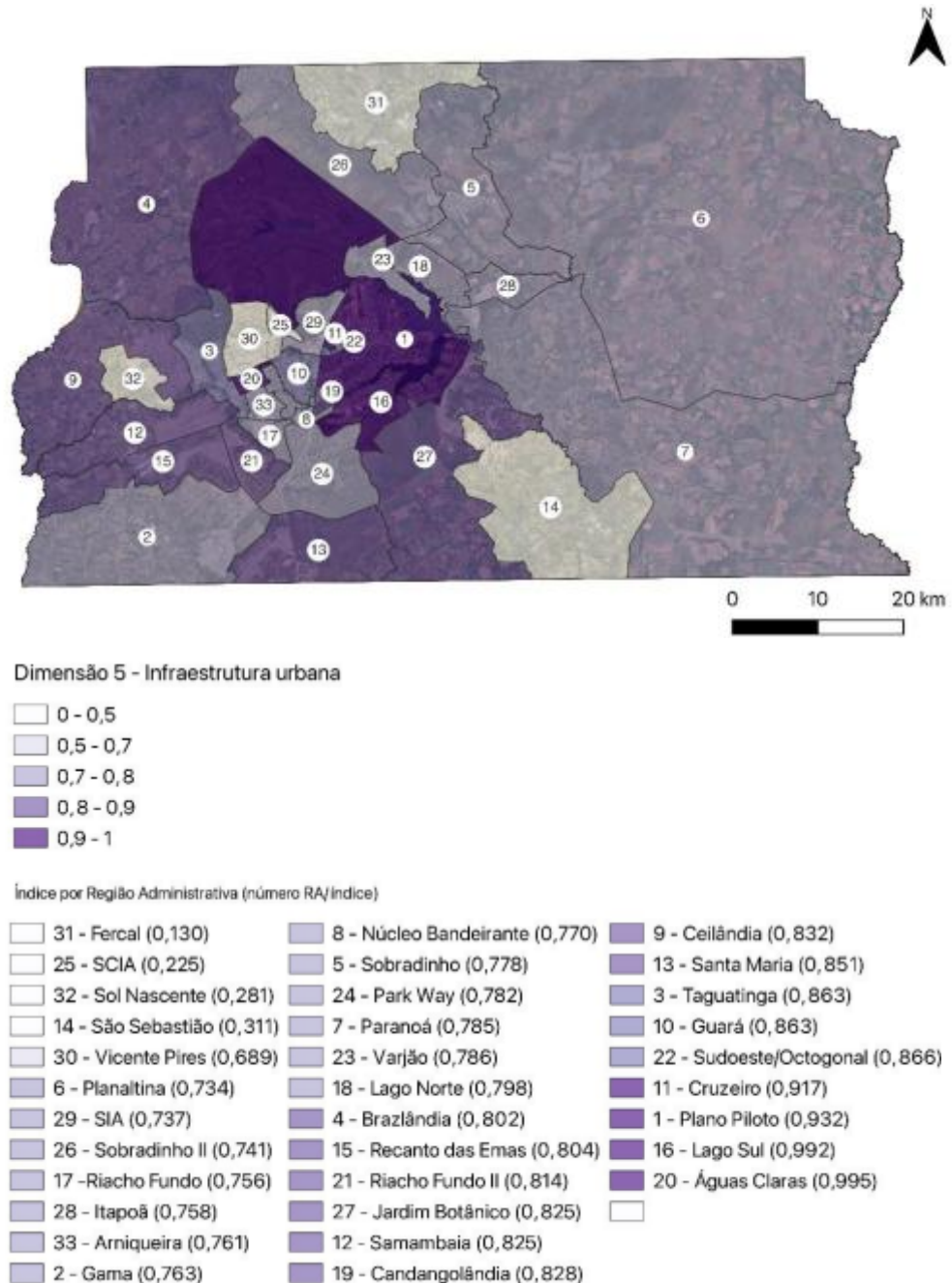


Fonte e elaboração: DEPAT/IPEDF (Codeplan, 2022)

Por fim, a D5, dimensão relativa à infraestrutura urbana, se observa a prevalência de bons índices para as áreas centrais, onde os níveis de iluminação pública; da pavimentação dos logradouros; da existência de calçadas, meios-fios, bueiros e rampas para pessoas cadeirantes; e a condição de identificação do endereço são mais satisfatórios. As regiões do Lago Sul, Plano

Piloto, Cruzeiro e Águas Claras lideram o índice no Distrito Federal, enquanto São Sebastião, Sol Nascente/Pôr do Sol, SCIA e Fercal apresentam condições mais gravosas de infraestrutura urbana, demandando atenção no processo de planejamento do território.

Figura 5 - Mapa da classificação das RAs segundo a Dimensão 5 - Infraestrutura Urbana



Fonte e elaboração: DEPAT/IPEDF (Codeplan, 2022)

Ao se considerar a média de cada grupo de região nota-se que o Índice de Bem-Estar Urbano decresce à medida em que se analisa as regiões de renda inferior. Sendo assim, é

possível avistar a partir do Índice que a relação entre renda (trabalho) e territorialização é conformada de maneira heterogênea, não apenas confirmando o que a literatura denuncia sobre a produção desigual do espaço, mas demonstrando objetivamente as fragilidades no processo de ordenamento territorial e a necessidade de políticas urbanas e equacionem e desenvolvam o bem-estar urbano, principalmente nas regiões de menor renda.

Sendo assim, localizações de qualidade urbana deficitária dentro da área metropolitana, ao mesmo tempo que concentram maior parte de populações de baixo poder de consumo, obrigam estas a arcar, no contexto de precarização da política urbana, com maior parcela de sua renda proveniente do trabalho para suprir equipamentos, infraestrutura e serviços urbanos ausentes em sua localidade.

É pertinente, portanto, atentar-se para as condições relativas ao planejamento territorial e à política urbana. Suas formas de estruturação e execução ao longo do tempo permitem visualizar o conjunto de ações e instrumentos utilizados no âmbito da construção do espaço e da socialização dos bens e serviços públicos no âmbito do direito à cidade.

Desse modo, o próximo capítulo fará uma breve síntese sobre a política urbana, abarcando seus significados históricos, sua função social dentro do metabolismo da sociedade capitalista e, por fim, explorando suas particularidades no território do Distrito Federal. O conhecimento dos processos decisórios no âmbito do planejamento territorial é de extrema valia para entender como este território se tornou, atualmente, como é.

3 A Política Urbana

3.1 O Estado e o desenvolvimento territorial

A política urbana deve ser compreendida fundamentalmente sob a dinâmica inseparável da produção capitalista do e no espaço mercantilizado, e suas formas de circulação cuja mediação se dá em boa parte no bojo institucional do Estado e suas forças de socialização que, nos mais diversos territórios, enfrentam distintas constituições do seu modo de ser e respondem também aos nexos mais universais e históricos da economia pública e privada e do desenvolvimento societal.

As categorias presentes no desenvolvimento da economia capitalista nos territórios são inseparáveis da atuação política em seus processos decisórios. O fenômeno cada vez mais reiterado da despolitização da economia tem como um de seus principais efeitos a negligência das diversas fases que compõem o processo econômico – a se pensar neste momento o planejamento estatal sobre a cidade.

Conforme aponta Osório (2019, p.148), em vez de se considerar a totalidade do ciclo econômico, esse enfoque econômico restrito redireciona a atenção exclusivamente para a fase de circulação, onde as mercadorias, já valorizadas, são introduzidas no mercado para a realização de seu valor. Na esteira dessa abordagem, poder-se-ia considerar o desenvolvimento territorial somente a partir dos produtos urbanos e suas localizações na cidade ou metrópole. Esse enfoque seletivo resulta em uma visão fragmentada e reducionista da economia, obscurecendo as interações e processos subjacentes que ocorrem em outras fases essenciais, como os processos relativos à produção e a distribuição do espaço-mercadoria ensejados ainda na esfera política.

Ao concentrar-se quase inteiramente na fase de circulação, essa abordagem limita a compreensão das dinâmicas econômicas mais amplas e das relações de poder inerentes ao processo. Nesse sentido, a despolitização da economia, longe de eliminar a dimensão política, reorienta-a de maneira a mascarar as forças e interesses que governam todo o ciclo econômico. Assim, a ênfase exclusiva na realização do valor das mercadorias no mercado acaba por ocultar a complexidade e a integralidade do processo econômico, desconsiderando os aspectos críticos e as consequências sociais e políticas de todas as outras fases econômicas (Osório, 2019, p.148).

Nas palavras de Osório:

O problema inicial está em naturalizar estes processos como se não existissem relações sociais que os geram. Dirão que o mercado como mecanismo socialmente neutro se encarrega de

distribuir a riqueza através de critérios puramente técnicos em função das diferenças de esforços, talentos e capacidades dos indivíduos. Assim, a desigualdade social imperante na esfera econômica é apresentada como não política: não há nada de domínio e de poder – enquanto relações entre argumentos classistas –, mas apenas operações técnicas que estão presentes na geração de riqueza e pobreza no capitalismo (2019, p.152).

No caso da urbanização, desconsiderá-la como um elemento central nas relações de produção no contexto de luta de classes, limitando-a exclusivamente ao domínio do "consumo" ou do "não-trabalho", é perpetuar um dos principais objetivos da ideologia burguesa. Segundo essa abordagem, apenas a atividade que gera mais-valia seria considerada "produtiva", desconsiderando, assim, o espaço urbano enquanto um produto socialmente produzido, multifacetado e decisivo na disposição das forças produtivas – cuja valorização das localizações se torna um processo dinâmico e intrínseco à valorização propriamente dos capitais.

No entanto, em conformidade com Lojkin (1997), a pesquisa tem como premissa a compreensão de que as formas contraditórias do desenvolvimento urbano, tal como refletidas e amplificadas pelas políticas estatais territoriais, evidenciam e conformam o caráter ultrapassado da forma capitalista de socializar as riquezas socialmente produzidas sob a forma de trabalho cristalizado em ambientes construídos ou do próprio sistema de proteção social adjacente aos sujeitos territorializados de forma reiteradamente desigual.

No pensamento do filósofo francês:

Não há, pois, nenhuma solução de continuidade entre a divisão econômica do trabalho nas novas unidades de produção e de circulação do capital e a organização urbana, já que esta última aparece, ao contrário, [...] como o lugar da nova divisão do trabalho. Em vez de rejeitar o urbano “para a margem” do afrontamento direto capital/trabalho, postulamos pois que nas novas condições de desenvolvimento do capitalismo, o urbano é um dos lugares decisivos da luta de classes, na medida em que ele “resume” a principal contradição entre a exigência de desenvolvimento do trabalho vivo – e sobretudo seu desenvolvimento intelectual – e a lógica de acumulação do trabalho cristalizado que tende a restringir ao máximo esse desenvolvimento em função de suas necessidades imediatas. Tal é, em todo o caso para nós, o desafio sociológico fundamental que se esconde sob o problema da distribuição social e espacial desigual dos meios de consumo coletivos (Lojkin, 1997, p.165).

Como endossa Christian Topalov (1988), seja nas formas do ambiente construído, das políticas públicas ou sociais, não há mais, no espaço urbano, variáveis independentes. Todas essas dimensões devem ser analisadas simultaneamente como componentes interconectados de um mesmo processo: a urbanização capitalista e, neste caso, sob a condição de dependência. Não é possível estudar os usos da cidade sem também estudar sua produção. Segundo o autor, não se pode dissociar os agentes econômicos da ação pública, assim como não se pode separar a técnica da política e a política dos movimentos sociais que a impulsionam.

A historicidade presente nessa relação é de grande importância para a análise do todo, pois, conforme a visão de Santos (2012, p.121), como a divisão territorial do trabalho responde

de forma crescente às decisões políticas, “o presente e a evolução futura das cidades dependem, em proporções semelhantes, do papel que, na economia, cabe aos atores do jogo político”, de forma que o arranjo urbano e suas determinações são historicamente reflexo de relações políticas e econômicas positivadas na institucionalidade do Estado, enquanto fruto das respostas das diversas e dinâmicas forças e representações da sociedade.

A importância desse tipo de enfoque sobressai tanto mais quando o Estado intervém, direta ou indiretamente, nas relações de trabalho, estimula de forma seletiva e frequentemente discriminatória as diversas atividades, estabelece os usos do solo, impondo regalias e interdições e cria, até mesmo, zonas especiais como os distritos industriais ou as próprias Regiões Metropolitanas. Cada parcela do território urbano é valorizada (ou desvalorizada) em virtude de um jogo de poder exercido ou consentido pelo Estado (Santos, 2012, p. 121).

Desse modo, infere-se que a leitura do desenvolvimento urbano em determinado território não pode prescindir de uma análise do Estado, por meio particular da política urbana, como principal agente mediador destes elementos – como um ente que articula e regulamenta não apenas as políticas que produzem espaço, mas também as formas produção dentro deste espaço; e medeia conjuntamente a extensa disputa pelas condições reprodutivas urbanas por parte dos agentes sociais envolvidos.

Há uma complexidade particular à política urbana que vale a pena vislumbrar. Por um lado, temos como objetivos finalísticos da política urbana a gestão e o planejamento territorial; a formulação, aplicação, controle e avaliação dos instrumentos utilizados; a gestão de suas formas de financiamento; o processo de participação social, entre outros. Por outro lado, ou do mesmo lado, coexistem as políticas setoriais, como a política de habitação, saneamento básico e transporte público/mobilidade. Esta coexistência complementa o entrelaçamento de um conjunto de atores, de fatores, de contextos e contradições no âmbito presente do território.

As políticas setoriais também materializam formas de produção do espaço, como se observa na construção de conjuntos habitacionais, ou como o processo de distribuição de uma rede de transportes e vias, ou mesmo a implantação de sistemas de saneamento básico no território. Conjuntamente, essas políticas jamais estão desassociadas do planejamento territorial, que representa uma instância jurídico-legal anterior às políticas setoriais. Pelo contrário, somatizam-se ao planejamento territorial concedendo o conteúdo finalístico da produção do espaço urbano, conforme a disposição das forças produtivas no solo urbano e a satisfação das necessidades reprodutivas – do capital privatista ou dos interesses coletivos. Tendo como base as políticas setoriais implementadas e desenvolvidas no território do Distrito Federal, por exemplo, evidencia-se em seu texto legal a subsunção de suas ações ao planejamento territorial como uma dimensão superior em sua estruturação.

Visualizar a relação de imbricação entre as políticas setoriais e as políticas de planejamento territorial é de suma importância para a compreensão da realidade econômica, política e social no âmbito das correlações de forças contraditórias e/ou complementares do planejamento público na sociedade capitalista.

Assim, as transformações urbanas e as políticas associadas à cidade são capazes de revelar e endossar as condições de realização de um sistema que valoriza prioritariamente a realização das formas do valor, sem reconhecer as complexidades e contribuições dos processos urbanos para a reprodução da força de trabalho. Nesse contexto, o desenvolvimento urbano, ao invés de ser apenas um reflexo de políticas estatais, assume-se também enquanto uma manifestação clara das inadequações do capitalismo contemporâneo, onde a medição da rentabilidade social por meio da acumulação de trabalho morto se mostra insuficiente para capturar a realidade multifacetada das interações sociais e econômicas no espaço urbano.

Ao resgatar uma perspectiva histórica, apreende-se que o Estado burguês não surge simplesmente como um reflexo automático do crescimento das relações sociais capitalistas. As instituições estatais precisam ser meticulosamente construídas e, em cada etapa desse processo, o poder pode ser, e é, frequentemente, exercido através dessas instituições. As formas de gestão do território não apenas criam, mas também reforçam as relações sociais que, eventualmente, as próprias instituições estatais vêm a refletir. Assim, o Estado não deve ser visto como um ator passivo na história, mas como um agente ativo que molda e é moldado pelas dinâmicas sociais e econômicas.

Durante o desenvolvimento inicial do capitalismo, os instrumentos estatais foram utilizados com grande repercussão, empregando o poder de maneira indiscriminada e, muitas vezes, brutal, para estabelecer a relação entre capital e trabalho. Marx (2015) destaca que a assim chamada acumulação primitiva, que envolve a separação inicial do trabalho dos meios de produção e da terra, foi realizada através da força ou mediante a violência legalizada e operada através dos instrumentos de Estado. Esse processo histórico foi fundamental para a formação do capitalismo, pois criou as condições necessárias para a exploração do trabalho assalariado e a expansão do capital. O uso do poder estatal para consolidar essas relações sociais demonstra que o Estado desempenha um papel fulcral na promoção e sustentação do sistema capitalista. A violência institucional foi instrumental na criação das bases econômicas sobre as quais o capitalismo se desenvolveu e se perpetuou.

Todavia, as condições de vida das populações expropriadas no desenvolvimento do sistema capitalista em cada território requerem, para a própria manutenção destas relações, a

satisfação de necessidades básicas que condicionem a reprodutibilidade de indivíduos e famílias que constituem parte ativa do processo de acumulação por meio da exploração do trabalho.

Nesse contexto surgem as políticas sociais, de forma gradual e variada entre os diferentes países, sob influência de diversos fatores. Entre esses fatores, destacam-se os movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, que desempenharam um papel crucial na demanda por direitos e proteção social. Além disso, o grau de desenvolvimento das forças produtivas é igualmente determinante, assim como as correlações e composições de forças no âmbito do Estado, uma vez que a configuração do poder político e a influência de diferentes grupos e interesses moldaram o escopo e a natureza das políticas sociais estabelecidas em determinado território (Behring; Boschetti, 2011, p.64).

Essa complexa interação de fatores resultou em trajetórias diversas para a implementação das políticas sociais ao redor do mundo. Em alguns contextos, essas políticas emergiram como respostas às fortes mobilizações e reivindicações da classe trabalhadora, enquanto em outros foram fruto de compromissos políticos e econômicos dentro do Estado. Assim, o desenvolvimento das políticas sociais reflete tanto as dinâmicas de luta e negociação entre trabalhadores e instituições estatais e privadas, que cada vez mais compõem a atividade pública, quanto o nível de maturidade e capacidade produtiva das economias envolvidas. Em última análise, as políticas sociais são produto de um processo histórico de construção social e política, marcadas por avanços e retrocessos conforme as circunstâncias específicas de cada economia e cada território (Behring; Boschetti, 2011, p.64).

Compreende-se, portanto, que as políticas sociais e a estruturação de padrões de proteção social são, em essência, desdobramentos e respostas às diversas manifestações da “questão social” no capitalismo. Essas políticas representam formas de enfrentamento, ainda que frequentemente setorializadas e fragmentadas, às complexas e multifacetadas problemáticas sociais. A base dessas questões reside nas relações de exploração do capital sobre o trabalho, como um fundamento inerente ao sistema capitalista e suas consequências. Assim, as políticas sociais emergem como tentativas de mitigar as desigualdades e o quadro de vulnerabilidades resultantes desse processo de exploração, ao mesmo tempo em que oferecem mecanismos de proteção e assistência às camadas da população cujas condições reprodutivas se mostram mais gravosas (Behring; Boschetti, 2011, p.51).

Essas políticas são moldadas por uma necessidade intrínseca de responder às demandas sociais geradas pelas dinâmicas capitalistas, tentando oferecer um mínimo de condições reprodutivas aos trabalhadores que enfrentam as adversidades impostas pelo metabolismo do capital. Embora essas respostas sejam muitas vezes imediatas e focalizadas, refletindo a

fragmentação e a setorialização das intervenções do poder público, elas ainda desempenham um papel crucial na tentativa de amenizar as expressões da “questão social” e da questão urbana, entendendo a segunda enquanto uma particularidade da primeira.

Historicamente, mas de maneira enfática nas últimas décadas, os desdobramentos da crise do capital para a política social no Brasil têm sido profundamente prejudiciais, caracterizados por uma regressão na garantia dos direitos e pela erosão do princípio da universalidade – o que se faz presente na política urbana. Essas áreas têm sido cada vez mais atreladas a um conjunto de ações focalizadas, imediatistas e inclinadas ao alívio imediato da pobreza (Mauriel, 2018). Observa-se, na particularidade da política urbana, uma diminuição contínua na expansão e qualificação dos serviços públicos em áreas estruturantes como saneamento, mobilidade e habitação.

Além disso, e de maneira ainda mais significativa, a política social tem se transformado em uma miríade de instrumentos que, se não são essenciais, ao menos são estratégicos para o padrão de reprodução das relações sociais de produção. Esse fenômeno ocorre através da regulação do valor da força de trabalho a baixo custo, seja atuando diretamente como uma garantia de rentabilidade para o grande capital ao facilitar a estratégia da dívida pública, seja transferindo recursos para bancos e instituições privadas para a gestão de programas ou, ainda, contribuindo para a aceleração da rotação do capital mediante a aplicação de fundos públicos em diversas modalidades (Mauriel, 2018). Em suma, a política social não apenas atende às necessidades imediatas, mas também desempenha um papel crucial na sustentação das estruturas econômicas dominantes, reforçando a dinâmica de reprodução do capital no capitalismo dependente brasileiro.

Portanto, entende-se que a política urbana, a partir dos comentários sobre sua natureza heterogênea (em sua relação dual entre o planejamento territorial e as políticas setoriais), pode ser compreendida em seu conjunto sob o estatuto da política social. É comum na literatura encontrar, por exemplo, a classificação de políticas setoriais, como a de habitação, como uma política social. Contudo, ainda são raros os casos onde se nomeia a política de desenvolvimento urbano, enquanto um aglomerado que abrange políticas territoriais e setoriais, como uma política social.

A produção e reprodução das relações capitalistas, ao engendrar relações econômicas e sociais espoliativas nos territórios, convivem neste mesmo processo com a necessidade, a partir da mobilização política da classe trabalhadora e da necessidade do desenvolvimento das forças produtivas, de dotar nestes espaços os elementos constitutivos para a proteção social e para o

grau de reprodutibilidade adequado à população no que tange à oferta de bens e serviços urbanos.

A política urbana, ao materializar o ordenamento territorial e distribuir as forças de produção e de reprodução na cidade, repousa sob a condição de política social, no sentido de que sua constituição histórica, contraditória e dinâmica, é resultante de um conjunto de forças cujo intuito, ao menos formalmente, é mitigar as desigualdades ensejadas pela distribuição desigual dos equipamentos físicos e sociais da cidade diante do processo de espoliação urbana²³ e de valorização capitalista do espaço.

Bem como o conjunto de políticas sociais presencia atualmente, a política urbana convive com tensionamentos e desafios que perpassam a imbricação crescente do capital privado na disputa pelos recursos destinados aos serviços públicos; sua instrumentalização e execução coadunadas pelos interesses de grupos empresariais; a precariedade na oferta de serviços e programas à população, entre tantos outros mecanismos de extração de valor que dualizam a política social transformando-a, contraditoriamente, tanto em espaço orgânico de lutas e avanços sociais, quanto em ferramenta política para valorização de segmentos econômicos privados e a concentração de renda.

Adiante, o texto se conduzirá por uma sintética exposição da política urbana brasileira, utilizando-se de referências de abordagem qualitativa para sua fundamentação e caracterização. Ao perpassar estas relações históricas constitutivas do desenvolvimento urbano brasileiro, a pesquisa apresentará como este processo se configurou na particularidade do território do Distrito Federal.

3.2 Os rumos da política urbana no Brasil

A análise dos determinantes políticos que concernem ao desenvolvimento territorial requer uma compreensão de seu conteúdo histórico com o objetivo de reconhecer os elementos que conformam o estado atual das coisas, da cultura e das formas estruturantes da intervenção da administração pública sob o urbano.

A compreensão da dinâmica política que molda o desenvolvimento urbano no Brasil está intrinsecamente ligada à formação histórica, política e territorial do país. Essa dinâmica é

²³ Kowarick formulou o conceito de espoliação urbana que consiste na “[...] somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivos, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho, ou, o que é pior, da falta desta” (2009, p.22).

influenciada pelas formas como o Brasil se inseriu na economia mundial ao longo do tempo e pelas consequências internas dessa inserção. A trajetória histórica e política do país, juntamente com as transformações territoriais, desempenham um papel crucial na definição das políticas urbanas e na maneira como estas são implementadas. Além disso, a integração do país na economia mundial traz repercussões diretas sobre o desenvolvimento urbano, afetando desde a estruturação de cidades até a distribuição de recursos e atividades econômicas. Portanto, o exame dessas interrelações é essencial para se compreender plenamente as complexidades e desafios do desenvolvimento urbano brasileiro em face da “questão social”.

No desenvolvimento do processo histórico da formação social brasileira, no intervalo entre os anos de 1930-1960, a população caminhava para se tornar urbana em sua maioria. As cidades passaram a concentrar grande parte da população e a atenção ao desenvolvimento urbano encontrou novos contornos. A radicalização da espoliação urbana em cortiços e favelas e a totalidade de contradições forjadas pela acumulação capitalista periférica no Brasil passaram a exigir cada vez mais a intervenção da máquina pública sobre o quadro de desigualdades e violações de direitos nas cidades. Neste contexto se nota a eclosão de movimentos e lutas sociais urbanas e a consequente insurgência das formas prototípicas de política urbana, enquanto respostas setoriais do Estado para os problemas latentes das cidades.

No período relativo à ditadura civil-militar, sobretudo na década de 1970, se observou um primeiro impulso por parte do poder público em obras de infraestrutura econômica nas cidades, como portos, rodovias, aeroportos, hidrelétricas, estação de tratamento de esgoto, etc. Já na segunda metade da década, foi evidente um *boom* na construção habitacional (Maricato, 2012, p.117), onde se destaca a criação do Banco Nacional da Habitação em 1964, com o intuito de coordenar e operar fundos para o investimento em habitação por meio do Sistema Nacional de Habitação.

A proposta de desenvolvimento urbano no período militar reproduziu uma política habitacional que incluía o disciplinamento do acelerado crescimento urbano mediante planos regionais e urbanos dotados de uma estrutura de gestão de perspectiva modernizadora (Francisconi, 2024, p.3). Apesar do estímulo no setor habitacional e o empreendimento de recursos para a produção da moradia nas cidades, Maricato (2015) aponta as contradições deste processo: de um lado se produziam habitações cujo preço era destinado a faixas de renda mais altas, excluindo do acesso aos programas sociais de moradia a população mais vulnerável; por outro lado se criavam espaços de forma descompromissada com o espaço urbano já construído em diversas metrópoles, produzindo rebatimentos desfavoráveis ao acesso da classe trabalhadora à cidade.

Durante este período (1970-1980), mediante a articulação entre profissionais do trabalho social, moradores, políticos, acadêmicos e militantes, nota-se a sistematização do movimento pela Reforma Urbana, que exigia mudanças relativas ao acesso à terra, às políticas sociais, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, à democratização da gestão urbana e ao conjunto de elementos condicionantes da reprodução da classe trabalhadora nas cidades. Este movimento culmina na criação do Fórum Nacional da Reforma Urbana, em 1987, que obteve avanços no âmbito do direcionamento do desenvolvimento urbano em vários municípios brasileiros, como destaca Maricato:

Nos governos municipais muitas experiências inovadoras constituíram um conjunto do que poderíamos chamar, com alguma cautela, uma “nova escola de urbanismo”: urbanização de favelas, requalificação de áreas degradadas, regularização urbana e fundiária, assistência jurídica gratuita e novas formas de segurança na posse do imóvel, construções individuais ou coletivas com assistência técnica de arquitetos e engenheiros, abertura de canais participativos na gestão urbana, prevenção e recuperação de áreas de risco geotécnico, esgoto condominial [...] e, especialmente, a perseguição a um novo arcabouço legal de planejamento urbano que inclui operações urbanas e zoneamentos especiais com finalidade social” (2012, p. 101)

As inflexões do neoliberalismo e a reestruturação produtiva do mercado de trabalho tiveram um impacto direto e profundo na vida urbana, impondo uma série de efeitos sobre as condições de produção e reprodução nas cidades. Nas décadas de 1980 e 1990, o desemprego permaneceu uma característica marcante do mercado de trabalho e a população residente em favelas cresceu consideravelmente. Ao mesmo tempo, os investimentos públicos em habitação e saneamento eram insuficientes, refletindo a orientação econômica neoliberal, que priorizava gastos sociais mínimos e a privatização dos serviços públicos (Maricato, 2012).

Todavia, no âmbito político e institucional houveram conquistas substanciais, destacando-se especialmente a criação dos Artigos 182 e 183²⁴ da Constituição Federal de 1988. Esses artigos estabeleceram a criação de diretrizes fundamentais para a regulamentação do desenvolvimento urbano, um processo que culminou na posterior criação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), sancionada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. Este estatuto é considerado um marco significativo na legislação brasileira, pois “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem

²⁴ “O artigo 182 trata sobre o imposto progressivo sob a propriedade territorial e predial e desapropriações de prédios urbanos, desde que se garanta o pagamento de indenizações por meio de títulos da dívida pública. Além disso, institui a necessária aprovação dos Planos Diretores, instrumento de política urbana municipal, obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes. O artigo 183 trata de uma demanda social da maior importância para a Reforma Urbana, o usucapião da terra, direito garantido àquele que ocupar uma terra de até 250 metros quadrados por cinco anos ininterruptos, desde que o requerido não seja dono de um imóvel urbano ou rural” (Melo, 2019, p.96)

coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade prevê enquanto instrumentos da política urbana:

- I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- III – planejamento municipal, em especial:
- IV – institutos tributários e financeiros;
- V – institutos jurídicos e políticos;
- VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) (BRASIL, 2001, Art. 4º).

Desde então, tais instrumentos são amplamente utilizados no âmbito do planejamento do ordenamento territorial e das políticas setoriais urbanas em âmbito municipal, estadual e federal. Uma análise sobre as condições urbanas em determinada localidade prevê a atenção a aplicação destes instrumentos no processo político, onde a correlação de forças costuma ser heterogênea e contraditória entre os interesses envolvidos.

No Brasil, atualmente as responsabilidades governamentais em relação às cidades seguem uma estrutura derivada das atribuições estabelecidas e positivadas pela Constituição Federal de 1988, que adota um regime federativo de caráter marcadamente descentralizador. O desenvolvimento de políticas públicas e a gestão de serviços como saneamento básico, coleta e destinação de resíduos, transporte urbano e controle do uso e ocupação do solo (desde que não haja impacto ambiental significativo) é de competência dos municípios (Maricato, 2012).

Essa configuração reflete a intenção de atribuir maior autonomia administrativa às autoridades locais, permitindo-lhes responder de forma mais direta e eficaz às necessidades específicas de suas comunidades. Assim, a descentralização constitucional visa fortalecer a capacidade dos governos municipais de implementar políticas públicas e promover o desenvolvimento urbano de maneira mais alinhada com as particularidades de cada região.

Compreende-se que o poder legal do executivo federal em relação ao desenvolvimento urbano, especialmente no que tange ao controle sobre o uso e ocupação do solo, é bastante limitado. Apesar de sua influência como grande investidor em projetos urbanos, a capacidade do executivo de impor regulação é restrita. Tal regulação ocorre principalmente através da exigência de planos municipais - que abrangem áreas como urbanismo, saneamento, habitação e transporte - e também por meio de algumas leis federais ou programas de investimento.

Contudo, Maricato (2012) traz ponto de fundamental atenção ao reiterar que a situação atual das cidades brasileiras não se deve à falta de planos e leis, mas à imbricação dos interesses do capital no processo de produção do espaço em face das formas de execução e aplicação do que já foi, anteriormente, positivado.

Nesse contexto, demanda atenção o processo de financeirização da política urbana, caracterizado pela hegemonia do capital financeiro e sua capacidade de criar capital fictício a partir do mercado imobiliário (Maricato, 2012, p.66). Um exemplo notável desse fenômeno foi a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) em 1997 (Lei 9.514/97), que serviu como uma ponte entre o mercado de capitais e o setor imobiliário. Como resultado, a política urbana passou a refletir uma disputa acirrada por parcelas do fundo público²⁵, gerando um impasse. As políticas setoriais de desenvolvimento urbano, tanto em nível municipal quanto estadual, como as voltadas para habitação social, saneamento ambiental e mobilidade urbana, eram subjugadas para atender simultaneamente às demandas sociais e aos interesses dos capitais imobiliários e financeiros. Isso resultou em um direcionamento mínimo de recursos para programas sociais destinados às faixas de renda mais baixas da população urbana, em favor dos capitais envolvidos na produção e comercialização do espaço urbano.

O enfrentamento da questão urbana, enquanto particularidade da “questão social”, acaba por fortalecer a mesma lógica que a engendra. Se, por um lado, houve um acréscimo na incorporação das populações atendidas pelos programas sociais relativos ao desenvolvimento urbano, também com contradições, por outro, o mesmo significou mecanismo para a transferência de valor e o direcionamento das riquezas socialmente produzidas para o capital imobiliário e as cadeias produtivas que dele se apropriam, frente a deterioração das condições reprodutivas da força de trabalho. É resultado deste processo o crescimento da participação do crédito imobiliário na economia, que em 2003 representava 1,5% do PIB e, em 2016, atingiu a marca de 9,6% (Brasil, 2003; 2018).

Como resultado, observa-se na política urbana uma complexa disputa pela alocação do fundo público, culminando em um impasse persistente: a ascensão das políticas setoriais de desenvolvimento urbano em níveis municipal e estadual – exemplificadas pelos setores de habitação social, saneamento ambiental e mobilidade urbana – que, por um lado, buscam atender às demandas sociais e, por outro, favorecem os interesses dos capitais imobiliários e financeiros. Esse cenário resulta em uma tendência de alocação mínima de recursos aos programas sociais direcionados às camadas mais vulneráveis da força de trabalho urbana, privilegiando, assim, os capitais envolvidos na produção e comercialização do espaço urbano.

Não obstante, segundo Santos (2012, p.120) um aspecto pouco estudado da divisão territorial do trabalho consiste no fato de que, a partir da mundialização da economia, a

²⁵ “O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas ou pelo uso de suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público” (Salvador, 2015, p. 9)

exigência por parte dos Estados federais na centralização da coleta de tributos e nas formas de aplicá-los na sociedade acabou por envolver a capacidade e a autonomia dos Estados federados para administrar a formação dos capitais comuns, o que dificulta o planejamento para a instalação de atividades econômicas que subscrevam uma lógica territorial própria.

Sobre a resolução destes nós atinentes à ação pública, Maricato (2015) comenta que no seio das forças de esquerda e reformista durante o Governo Lula (2003-2010) havia uma falta de consenso sobre a condução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) – que serviria para orientar, de forma holística, a aplicação de ferramentas necessárias à gestão urbana. Para alguns, a resolução da PNDU passava pela integração das políticas setoriais com as instâncias federativas. Essas instâncias sugeriam a criação de um projeto de lei para instituir o Sistema Nacional de Cidades, inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS). A proposta visava solucionar as questões federativas e intersetoriais, promovendo uma coordenação mais eficiente das instâncias da administração pública.

Por outro lado, havia quem defendesse que a unidade e a centralidade da PNDU deveriam ser estabelecidas por meio do Planejamento Urbano, na forma de um Plano Diretor geral ou instrumento equivalente. Esse plano, ao fornecer uma visão holística, orientaria as políticas setoriais de maneira integrada.

Com o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257 de 2001) aprovado anteriormente no Governo FHC, o Plano Diretor tornou-se obrigatório para os municípios mais urbanizados do Brasil. Sua inclusão na Constituição e no Estatuto da Cidade ocorreu sem o apoio das forças sociais do Movimento de Reforma Urbana. A utilização deste instrumento durante o Regime Militar, por meio da produção massiva e ineficaz de Planos Diretores orientada e financiada pelo governo federal, acabou por desmoralizar esse instrumento, inclusive entre os urbanistas (Maricato, 2012).

Todavia, Maricato (2015) aponta ser necessário evitar ilusões quanto ao Plano Diretor instituído por legislação municipal. Por um lado, a elaboração deste plano permite aos envolvidos conhecerem os processos relativos à produção da cidade, entenderem as forças que a governam e o seu processo participativo possibilita a incorporação de indivíduos no processo político e no controle, embora este seja sempre relativo, sobre a administração e as câmaras municipais. Por outro lado, no entanto, não se pode perder de vista a natureza intrínseca do poder municipal (e distrital), que frequentemente tem no setor imobiliário uma de suas principais forças motoras dentro do poder político.

Há uma disparidade considerável entre o discurso e a prática neste contexto. Habitualmente, os textos dos Planos Diretores são redigidos com intenções afinadas à função

social do espaço urbano, proclamando uma cidade para todos, harmoniosa, sustentável e democrática. Todavia, a implementação dos Planos tende a seguir uma tradição arraigada: as ações que favorecem determinados interesses são realizadas, enquanto as que contrariem esses interesses são frequentemente negligenciadas (Maricato, 2012;2015; Villaça, 2001). Assim, a efetivação do Plano Diretor frequentemente reflete a força dos interesses imobiliários e de outros grupos dominantes, em detrimento das demandas e necessidades mais amplas da população (Maricato, 2012, p. 96).

No contexto dos governos progressistas do início do século (Governo Lula 2003-2010; e Governo Dilma 2011-2016), a política urbana obteve alguns avanços institucionais e maiores investimentos públicos para o desenvolvimento urbano, sobretudo na primeira década. É o período da criação do Ministério das Cidades; da criação de Conselhos e Conferências das Cidades, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)²⁶ o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). No EC se positivaram instrumentos que privilegiam meios participativos de gestão da cidade e de um ordenamento das funções da propriedade urbana voltado para o interesse social, representando um avanço.

Porém, a intervenção do Estado por meio de suas ações e programas urbanos continuou perpassada pela subsunção aos capitais privados que se imbricam no financiamento e operação da produção do espaço, gerando rebatimentos na questão urbana. São exemplos, nesse período, sobretudo na segunda metade da década, políticas de urbanização e habitação de notável investimento, e que ganharam grande repercussão política, acadêmica e dos movimentos sociais, como o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, e o programa habitacional Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009.

O primeiro, o PAC, retomou obras em infraestruturas econômicas e sociais, como rodovias, portos, aeroportos, geração e distribuição de energia e programas setoriais de habitação, saneamento e meios de transporte, obtendo impacto positivo nas condições gerais da reprodução da vida urbana. O PMCMV, por sua vez, constituiu um programa alternativo de investimentos significativos para a produção residencial e o acesso à habitação. Maricato pontua que o programa retomava “a visão empresarial da política habitacional, ou seja, de construção de novas casas, apenas, sem levar em consideração o espaço urbano em seu conjunto

²⁶ “O FNHIS foi aprovado pela base do governo para atender as pressões dos movimentos sociais. A lei que o instituiu (Lei 11.124/05) teve origem em um projeto de lei de iniciativa popular, entregue ao Congresso Nacional em 1990 [...] Ela instituiria, se seguisse a proposta original, um sistema descentralizado de investimentos em habitação, representado por fundos e conselhos estaduais e municipais que teriam autonomia para aplicação dos recursos repassados por meio do Fundo Nacional” (Maricato, 2012, p.56).

e muito menos a cidade já comprometida pela baixa qualidade” (Maricato, 2015, p.38). Dessa forma, os programas privilegiaram a valorização do mercado imobiliário em face de satisfazer necessidades que a habitação poderia suprir no processo de enfrentamento da “questão social” no que tange ao direito à cidade.

Conforme a avaliação do Ipea (2020, p.45), os avanços institucionais, contudo, foram notáveis:

No que diz respeito às políticas urbanas setoriais, observam-se, também, variações em termos da adesão às agendas, com um progressivo aumento da proporção de municípios que incorporam essas agendas, em boa medida por estímulos vindos das políticas nacionais. Segundo dados das Pesquisas de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do IBGE, a proporção de municípios que contava com planos de habitação ou que estavam em processo de sua elaboração passou de 28,0%, em 2011, para 39,7%, em 2017. No caso dos planos de saneamento, finalizados ou em elaboração, os percentuais eram de 10,8%, em 2011, e de 41,5%, em 2017. Em relação à existência dos planos de emergência/contingência, conforme levantamento da Defesa Civil, o percentual encontrado, para 2013, foi de 15,0% dos municípios, sendo que 83,0% daqueles localizados em áreas de risco elaboraram planos de gestão de risco. Um quadro similar ocorre quando se observa a adesão dos municípios aos instrumentos do EC. Segundo a última pesquisa da MUNIC (2018), 2.866 municípios brasileiros possuem PDs (51,5% do universo), sendo que mais de 90,0% dos municípios com mais de 20 mil habitantes o possuem. A pesquisa registrou, então, a ocorrência de 836 processos de revisão de PDs. Contudo, o uso de instrumentos como o solo criado ou a outorga onerosa do direito de construir são bem menos frequentes, o que se justifica pelo porte dos municípios com suas dinâmicas imobiliária e fundiária.

Já a política urbana nos Governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022) respondeu de forma sucinta à impulsão neoliberal e ao neoconservadorismo no Brasil. Se observou neste recorte histórico o desmonte da participação social. No Governo Temer por meio do adiamento das Conferências Nacionais da Cidade e da gestão centralizada da política, onde se destaca a destituição do Conselho Nacional das Cidades de sua competência para convocar as conferências nacionais, que passou a ser atribuição do Ministério das Cidades. No Governo de Jair Bolsonaro esse processo se intensificou mediante a extinção de uma série de conselhos e mecanismos de participação social e do próprio Ministério das Cidades, absorvido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (FNRU, 2020, p.13). Os rebatimentos dos governos neoliberais e neoconservadores na história recente demarcaram um nó na atuação dos movimentos sociais e do modelo participativo na política urbana, onde os municípios e estados prescindiram de um arcabouço legal democrático em sua gestão.

Ainda, a política habitacional no Governo Bolsonaro contou com a extinção do PMCMV e a criação do Programa Casa Verde e Amarela em 2021. O programa representou a mudança nas condições de financiamento da política de habitação e instaurou novas regras para o acesso à moradia para a população. Sobre seus impactos:

Nota-se, dessa forma, a diminuição da participação do setor público e o aumento da atuação de empresas privadas e profissionais, a partir de ações de Assistência Técnica

para Habitação Social (ATHIS). A prioridade, antes dada à faixa de renda 1, responsável por maior parte do déficit habitacional do país e com maior necessidade de subsídios, passa a ser dada às famílias de classe média. Ademais, a ausência de recursos para urbanização de áreas com assentamentos precários também acaba por desvincular as medidas de regularização fundiária com um projeto de habitação social mais amplo (Sugahara, Elias, Barberio, 2023).

As respostas dos movimentos sociais, sobretudo à imagem do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, apontaram críticas ao direcionamento da política urbana na gestão Bolsonaro, que podem ser sintetizadas nos seguintes elementos:

(i) descontinuidade na implementação das políticas urbanas anteriormente em curso; (ii) a proposição de novas regulações claramente pró-mercado, marcadamente conservadoras e restritivas de direitos sociais; (iii) cortes nos investimentos anteriormente em curso, aprofundando a política de austeridade econômica adotada pelo governo federal; (iv) fechamento dos espaços de participação e controle social, no qual se destaca o fim do Conselho das Cidades; e (v) o não cumprimento de compromissos e pactos nacionais e internacionais relacionados aos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais (FNUR, 2020, p.6).

A retomada do Governo Lula em 2023 tem significado a reconstituição da participação social na política urbana. Após anos de inatividade, o Conselho das Cidades é reativado, o Ministério das Cidades é recriado e a Conferência Nacional das Cidades foi convocada para 2024. Foram retomados os programas MCMV e PAC, com investimento significativo e políticas que permeiam um acréscimo no acesso às populações atendidas, demandando uma maior avaliação ao final do período de Governo.

No entanto, a formulação da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) ainda enfrenta desafios históricos para sua implementação e tem sido objeto de discussões e elaboração de documentos técnicos visando contribuir para a construção de uma agenda unificada.

A imbricação do capital imobiliário, a níveis municipais (e distrital), estaduais e federal, continua a reafirmar a lógica privatista das políticas de espaço. O processo de urbanização desencadeou possibilidades de territorialização desalinhadas com o acesso da classe trabalhadora ao território, produzindo déficits de urbanidade e desigualdades socioespaciais na maioria das metrópoles ao longo das décadas.

No século XXI o planejamento urbano continua a ensejar um campo conflituoso de contradições, típico da sociedade capitalista. Considerando o atual curso, depois de mais de três décadas, tomando-se como referência os artigos constitucionais da política urbana (Art. 182 e 183), ou passadas mais de duas décadas, tendo como referência temporal o Estatuto da Cidade, ainda não vigora na lei brasileira uma PNDU.

Há, contudo, um emaranhado de questões que perpassam a constituição da PNDU, como sua atuação entre as instâncias da administração do poder público, a se pensar o pacto federativo; a grande incidência de interesses privados alavancando suas ações no âmbito das políticas urbanas municipais e estaduais; a atuação do capital financeiro e imobiliário no direcionamento das decisões políticas; e uma gravosa demanda para as políticas territoriais e setoriais, reflexo da precariedade do modelo de urbanização capitalista no território e dos avanços do neoliberalismo em sua dimensão de gestão e planejamento.

3.3 O planejamento urbano no Distrito Federal

Ao longo dos anos, o Distrito Federal não contou com uma política urbana abrangente que orientasse de forma sistêmica a implementação dos diversos projetos e programas promovidos pelo poder público. A ausência de uma estratégia unificada resultou em iniciativas governamentais fragmentadas e desarticuladas, limitadas a uma série de programas governamentais voltados à concessão de incentivos fiscais, tributários, creditícios e econômicos. Esses programas, muitas vezes, operaram de maneira isolada e destituída de um planejamento estruturador (GDF, 2024).

Embora a expansão territorial de Brasília progredisse aceleradamente, os anos iniciais da cidade foram marcados pela falta de planos urbanísticos abrangentes que considerassem o Distrito Federal em sua totalidade. Nesse contexto, o Relatório do Plano Piloto de 1957 serviu como guia para a administração urbana durante os anos 1960. Posteriormente, outros documentos estabeleceram as primeiras diretrizes de ocupação regional, como o Plano de Abastecimento de 1957, voltado para a produção de hortaliças e frutas.

Jatobá (2016, p.21) afirma que a significativa presença da informalidade no Distrito Federal não foi resultado da falta de políticas habitacionais. Durante os anos 1960, órgãos federais e distritais construíram imóveis funcionais que abrigaram uma parcela da população. Em 1962, foi fundada a Sociedade de Habitação Econômica de Brasília, que em 1964 passou a ser chamada Sociedade de Habitação de Interesse Social (SHIS). Este marco representou uma estruturação da política de habitação social e, segundo Jatobá, foi responsável pela construção de 145.817 unidades habitacionais entre 1965 e 2005 (2016, p.21).

No ano de 1978, foi aprovado o primeiro plano urbanístico do Distrito Federal, conhecido como Plano Estrutural de Ordenamento Territorial (PEOT). Entre Taguatinga e Gama, o Plano previu seis novas áreas de assentamento para acolher também funcionários públicos de baixa renda. A definição do eixo sudoeste de crescimento e a conservação da faixa

sanitária foram aspectos cruciais. Embora o Plano Piloto ainda estivesse pouco habitado, o PEOT reafirmou a decisão de expandir a periferia antes de ocupar o centro (Lancelotti; Guinancio, 2022, p.9). Esse processo é representativo da formação do estoque imobiliário e do processo de alavancamento da especulação imobiliária tanto no centro, quanto na periferia. Ambos constituídos sob o interesse do capital imobiliário em sua autovalorização no âmbito do território.

Os planos subsequentes foram concebidos para aprofundar os princípios estabelecidos pelo PEOT, tais como o Plano de Ocupação Territorial (POT) de 1985, e o Plano de Ocupação e Uso do Solo de 1986 " (Lancelotti; Guinancio, 2022, p.9). As mudanças mais significativas nas diretrizes ocorreram após a elaboração do Decreto nº10.829 de 1987. Paviani (2010) comenta que o documento é representativo de um planejamento voltado para a produção de extensões urbanas, uma expansão rumo à periferia. Concomitante a isso, na avaliação do autor, o documento valorava as intervenções urbanas voltadas ao Plano Piloto acabando por garantir um estoque futuro de áreas centrais para o fortalecimento da especulação imobiliária (Paviani, 2010).

A ineficiência das ações desenvolvidas no âmbito da política urbana distrital de forma fragmentária foram alvo de crítica de Paviani (2010 [1989], p.90) ao final da década de 1980 por sua descontinuidade, com foco na questão habitacional:

No âmbito da oferta de habitações, é notório que, a cada administração o GDF adota um novo procedimento quanto à atuação de sua estatal, a Sociedade de Habitações de Interesse Social (SHIS). Não há continuidade da política habitacional, pois a decisão de uma administração é abandonada na outra, com sucessivos recadastramentos ou delongas que ampliam a lista de espera para a casa própria. Assim, enormes contingentes estão cadastrados há anos sem terem sido contemplados. Por paradoxal que pareça, os primeiros 144 apartamentos da “Quadra Econômica” do Guará estão concluídos há meses, sem que tenham sido ocupados. Em 27 de maio de 1987, o Correio Braziliense reporta que esses apartamentos continuarão fechados. O referido jornal apurou ainda que as exigências são, no mínimo, meândricas, difíceis de serem preenchidas pela classe assalariada.

O processo de urbanização acelerado no território também foi alvo de uma produção acentuada de pesquisas acadêmicas sobre a temática. É possível destacar nesse processo o engajamento do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais (NEUR) do Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares (CEAM) da Universidade de Brasília (UnB) na avaliação das políticas de desenvolvimento territorial, apresentando produções de caráter crítico e de variadas áreas do conhecimento, com a participação de pesquisadores da área da geografia, do urbanismo, entre outras.

A partir dos estudos de Paviani (2010 [1989]), professor emérito pela Universidade de Brasília e associado ao NEUR, é possível aferir os impactos da evolução da gestão urbana e

avaliar o processo de planejamento territorial do Governo do Distrito Federal e dos resultados alcançados pela política urbana na composição do território no período que abrange a construção de Brasília até o final da década de 1980. O autor evidencia em suas pesquisas (1) o controle autoritário do desenvolvimento territorial; (2) a falta de medida comum do plano com a complexa realidade do DF (3) a desconsideração pela localização dos empregos; (4) descompassos e rupturas entre planos territoriais ao longo do processo histórico; (5) o adensamento do processo de periferização e gentrificação das áreas centrais, sobretudo ao Plano Piloto e áreas circundantes; (6) a precariedade de infraestrutura e serviços urbanos nas regiões “satélites”; (7) a dependência econômica com as atividades realizadas no centro do DF; e, por fim (8) a avaria das condições habitacionais.

Sobre a condição de democratização na construção das políticas urbanas, é válida a contribuição da análise de Imperatori (2022, p.247) acerca da cultura política do Distrito Federal para imprimir noções sobre o conteúdo histórico das forças envolvidas neste processo:

A ausência de participação social popular durante as primeiras décadas de existência do DF é um indicador a ser analisado na trajetória de sua cultura política. Isso porque, embora o distrito tenha sido criado na década de 1960, apenas em 1986 a sua população conquistou o direito de eleger representantes para o Congresso Nacional, assim como as demais Unidades da Federação. Na época foram eleitos oito deputados federais e três senadores pelo DF. Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 é que o DF pôde eleger o seu governador e vice, além de 24 deputados distritais para a Câmara Legislativa. A primeira eleição foi realizada em 1990.

A partir deste processo, o primeiro governante de fato eleito foi Joaquim Roriz²⁷, filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro. Segundo Imperatori, desde seu primeiro mandato o então governador assinou a concessão de diversos lotes em áreas distantes do Plano Piloto, o que a autora avaliou como uma cultura política populista e clientelista²⁸ – cancelada pelo apoio de

²⁷ “Em 1991, Joaquim Roriz, do Partido Trabalhista Renovador (PTR) foi o primeiro candidato eleito a assumir o governo do DF, após derrotar o médico Carlos Saraiva, do Partido dos Trabalhadores (PT). É importante observar que Roriz já havia ocupado o cargo de governador distrital de setembro de 1988 a março de 1990, após nomeação direta do então presidente José Sarney. A experiência política acumulada desde os anos 1960, nos cargos de vereador de Luziania – GO, prefeito interventor em Goiânia, permitiu que ele tivesse uma importante base de apoio político” (Imperatori, 2022, p.247)

²⁸ Maricato (2012, p.133) comenta a presença de fortes relações clientelistas e seus desafios para o desenvolvimento do território “O clientelismo político nunca esteve tão forte como na primeira década do século XXI nas cidades brasileiras. Autoridades do executivo e do legislativo agem como donas de pedaços da cidade e de seus moradores desafiando qualquer perspectiva de impessoalidade e racionalidade (ainda que nos limites da sociedade capitalista) no uso do fundo público ou planejamento no uso e na ocupação do solo. O mercado é restrito: seja o mercado de trabalho, seja o mercado de acesso à moradia e à cidade com seus serviços equipamentos e infraestrutura. A ilegalidade é regra. [...] A gigantesca invasão de terras urbanas é consentida [...] mas apenas em áreas não valorizadas pelo mercado imobiliário. Nas áreas de proteção ambiental a lei não se aplica, mas nas áreas valorizadas pelo mercado ela se aplica e frequentemente a ordem de despejo é dada em 24h. O que sobra para os pobres são as áreas ambientalmente frágeis, inadequadas para ocupação residencial – mangues, bacias de mananciais, dunas, beira de rios e córregos, várzeas, encostas íngremes – que não interessam ao mercado já que sua ocupação é proibida por lei. Como a proximidade física de moradias pobres tem impacto sobre a desvalorização de propriedades, na cidade formal o esforço para afastá-las é constante.”

diferentes grupos sociais: “classes populares, partidos de centro e de direita e setores do empresariado local” (2022, p.247), mas sobretudo cunhada em práticas políticas conservadoras.

No que tange à política urbana, contudo, o processo de democratização e abertura política no Distrito Federal não deixou de conservar elementos antigos do desenvolvimento urbano, como o incentivo ao processo de periferação por meio da valorização do setor imobiliário. A avaliação de Imperatori (2022, p.248) sobre o mandato de Roriz é elucidativo neste parâmetro:

Seu mandato foi marcado por programas sociais focalizados e fragmentados, além de uma política habitacional baseada na distribuição de lotes par indivíduos e famílias marginalizadas que viviam em ocupações irregulares, o que gerou um crescimento desordenado e sem acesso a serviços públicos essenciais à população. Ao empresariado local eram oferecidas concessões como benefícios fiscais, vendas de terras em licitações e leilões a baixo custo para especulação imobiliária, além de anistia fiscal e renegociação de dívidas.

Schvasberg (2010, p.269) comenta que o cenário de elaboração, revisão e aprovação dos Planos Diretores no Distrito Federal já era marcado pela presença de diversos atores tradicionais, cujos interesses são determinantes nos debates e lutas que cercam esses processos. Em destaque, encontram-se os diversos agentes ligados aos interesses imobiliários e à renda fundiária, como construtores, incorporadores, empreiteiros, corretores, proprietários e loteadores, que invariavelmente assumem papel preponderante. Também se fazem/fizeram presentes segmentos de interesses comerciais e empresariais, bem como categorias profissionais articuladas à questão urbana e movimentos sociais.

Sobre a gestão urbana da década de 1990, a Câmara Legislativa do Distrito Federal aprovou, em 1992, a Lei n.º 353, que estabeleceu o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT). Essa lei visava organizar as zonas polinucleadas do Distrito Federal, com ênfase em áreas como Taguatinga e o Plano Piloto. Um dos pontos principais abordados foi a necessidade da implementação de um sistema de metrô que integrasse a cidade às regiões sul do Distrito Federal, incluindo Taguatinga, Ceilândia e Samambaia. O eixo estrutural do metrô foi planejado para atender a então recém-criada Águas Claras, que na visão de Melo (2019, p.98) já representava um processo de forte avanço dos negócios imobiliários, da especulação, e do processo de financeirização da habitação no território.

A autora critica no Plano o uso da terra urbana em razão de seu uso desalinhado à função social:

Águas Claras é um caso explícito de uso da terra pública para reserva de mercado imobiliário, regulamentado pelo que também se assegurou com provisão de equipamentos públicos privilegiados. A fração do mercado imobiliário que lida com construção pesada e de infraestrutura foi beneficiada com esse processo. Não só pela construção do metrô, que tem uma relação direta com esta área, mas toda a demanda

por terraplanagem, por instalação elétrica, hidráulica, asfáltica, dentre outras. A utilização do transporte público para estes fins traduz a reificação dos serviços públicos ao transformá-los em elementos de valorização da mercadoria habitação. [...] Aliado a isso está a venda de um bairro que ainda não concretizado, o que eleva a expectativa do comprador e abre passagem para a especulação imobiliária, pois não se compravam somente o apartamento “na planta”, mas o próprio bairro. Não se tinha parâmetros na realidade para avaliar as condições reais de um bairro em construção, o que permite aos vendedores trabalharem com uma margem maior de preços (2019, p.98)

Entre 1995 e 1998, durante a gestão de Cristovam Buarque (PT) no Governo do Distrito Federal (GDF), ocorreram significativas mudanças na política urbana do DF. Em meio a diversos conflitos, foi aprovada, em 28 de janeiro de 1997, a Lei Complementar n.º 17, que instituiu o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT). Esse plano, fundamentado nos princípios da descentralização, enfrentamento da desigualdade de ocupação do solo urbano, otimização dos equipamentos públicos urbanos e democratização da propriedade urbana e rural do DF, tinha como uma de suas principais estratégias organizar a ocupação do eixo oeste/sudoeste do território. Esse eixo compreendia as cidades do Guará, Riacho Fundo, Núcleo Bandeirante, Taguatinga, Ceilândia, Samambaia, Recanto das Emas, Gama e Santa Maria, regiões que concentravam a maior parte da população pauperizada do Distrito Federal, resultado de uma série de ataques e expropriações no campo habitacional e o avanço continuado da especulação imobiliária (Melo, 2019, p.99).

Já no ano de 2009, a Lei Complementar nº 803/2009 foi decretada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal e sancionada pelo então Governador José Roberto Arruda (Partido Liberal). Esta lei aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal — PDOT. Formalmente, o Plano teve por finalidade “propiciar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e rural e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes” (DISTRITO FEDERAL, 2009, Art.2). Sua avaliação, contudo, foi permeada por um ambiente político de estreita correlação do GDF com representantes do grande capital atuantes no setor imobiliário e rentista, envolvendo, inclusive, práticas delituosas que ganharam repercussão nacional. Conforme pontua Melo (2019):

O governador eleito José Roberto Arruda estava vivendo um momento de ascensão política depois de ter renunciado ao cargo de Senador devido ao escândalo da ruptura do sigilo do painel eletrônico do Senado em 2001. A primeira vinculação política da candidatura do Arruda ao mercado imobiliário é o nome do vice-governador Paulo Octávio, sócio de 5227 empresas, sendo 42 no Distrito Federal. Atua desde 1985 em investimentos imobiliários. O capital social de sua empresa principal possui um capital social declarado em R\$ 319.702.500,00 (RECEITA FEDERAL, 2018), cuja sociedade é compartilhada em família. A empresa é vinculada à atividade econômica de construção de edifícios, em especial a incorporação de empreendimentos imobiliários. Ainda no campo de apoio de empresários à campanha do Arruda, Renato Valadares Gontijo fez uma doação de R\$150.000,00 para o candidato. Representante

mais jovem da família Valadares Gontijo da cidade de Bom Despacho em Minas Gerais, Renato é sócio da empresa Ares Empreendimentos Imobiliários S/A, criada em 2009, com capital social declarado de R\$ 17.203.594,71 (RECEITA FEDERAL, 2018), em sociedade com Pedro Camilo Valadares Gontijo, sócio de quatro empresas, entre elas a Vagon Engenharia Civil, com capital social de R\$ 9.000.000,00 (RECEITA FEDERAL, 2018). Mas esses membros da família Gontijo não representam a magnitude da fortuna acumulada por esse conglomerado empresarial. Pertencente à mesma família, Ricardo Valadares Gontijo, que também doou R\$150.000,00 para a campanha do Arruda, é engenheiro civil, nascido em 1947 em Bom Despacho, começou a trabalhar aos 22 anos na Construtora Valadares do seu tio, Benedito Andrade Valadares, “a firma mais lucrativa da época do BNH”. Aos 34 anos cria a sociedade da Direcional Engenharia, sua empresa mais relevante, cujo capital social é declarado em R\$ 752.682.399,00 (RECEITA FEDERAL, 2018). Atualmente é sócio de 365 empresas, sendo que 32 estão no Distrito Federal que possuem um capital social de R\$30.738.387.101,00. Seu irmão mais velho José Celso Valadares Gontijo não fez doação direta à campanha, mas incentivou os políticos de forma menos honesta (2019, p.108-109)

Sobre as práticas delituosas, associadas sobretudo a corrupção, com finalidade de obter regalias políticas e a destinação da execução de serviços e áreas públicas para o capital imobiliário empresarial, Melo denuncia os fatos ocorridos:

O governador Arruda e o vice Paulo-Octávio obtiveram doações que totalizam R\$ 946.000,00 vindo de construtoras, empresas de engenharia, empresários do ramo da construção para realização de campanha [...]. Além deles, sete deputados também receberam apoio desse setor da burguesia. Cabe destacar a doação de três pessoas jurídicas que futuramente construirão edifícios no Setor Noroeste [...]. São as construtoras Emplavi Empreendimentos Imobiliários, Silco Engenharia, Construtora Villela Carvalho. O financiamento de campanha nesse caso, indica qual será a tônica do Estado na sua esfera executiva e legislativa, quanto a política urbana do Distrito Federal. Os interesses do mercado imobiliário foram garantidos por esses políticos de forma explícita, o que envolve práticas de corrupção recheadas de provas. Podemos observar que esses políticos estavam vinculados a um setor da burguesia que administra uma magnitude considerável de capital. No final de 2009 torna pública a operação Caixa de Pandora, que será responsável pela desestabilização política no Distrito Federal, ao ponto de Arruda ser afastado pela Justiça e preso preventivamente no início de 2010 e teve o seu mandato cassado pelo TRE/DF em março do mesmo ano. Também foram afastados à época o vice Paulo Octávio e três deputados distritais, dentre eles o presidente da Câmara Legislativa, Leonardo Prudente (2019, p.111).

Concomitante a este contexto político, o PDOT de 2009 também foi alvo de grande repercussão. O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) relegou ao Plano a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), instrumento jurídico utilizado para declarar que uma lei ou ato normativo é inconstitucional. O documento destacava que o Plano contrariava princípios fundamentais preconizados pela política urbana, como a distribuição adequada das atividades socioeconômicas e dos equipamentos urbanos e comunitários, bem como a prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais e dos públicos sobre os privados. Além disso, a ação apontava a falta de adequação ao zoneamento ambiental e a ocupação de solo em áreas sem o necessário estudo prévio.

A avaliação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios endossa o caráter da política urbana proposta por este PDOT, cujos os vícios de iniciativa e de inconstitucionalidade que se fizeram presentes evidenciaram o caráter de impessoalidade e atendimento aos setores privados.

Questiona-se, outrossim, o repasse indiscriminado à iniciativa privada da urbanização de áreas instituídas no PDOT para atendimento ao interesse social, sem estabelecimento de regras de demanda (vinculação a estudos de déficit populacional), sem assegurar a participação popular no processo e, ainda, sem mencionar se a atuação deste empreendedor imobiliário alcançará a regularização dos parcelamentos irregulares de baixa renda já consolidados [...].

Conclui-se que o Projeto de Lei do PDOT, no que tange ao regularizador e urbanizador social, tratou de proteger e assegurar prioritariamente o exercício da atividade econômica de categorias de empreendedores imobiliários, em detrimento de explicitar e limitar os exatos termos e condições de sua atuação. Instituiu-se, pois, instrumentos de desenvolvimento econômico e não de ordenamento territorial (MPDFT, 2009, p. 28, grifos do autor).

O texto também reafirma a carência do processo de participação social na formulação do referido Plano, o que contraria e ofende os princípios e diretrizes da política urbana definidos pelo Estatuto da Cidade. A ação foi julgada parcialmente procedente e, em substituição aos dispositivos considerados inconstitucionais da Lei Complementar 803/2009, foi aprovada, em 2012, a Lei Complementar 845 com novas disposições (Melo, 2019, p.111).

A evolução da estruturação política e administrativa em termos do planejamento urbano marcaram o percurso da política distrital de desenvolvimento urbano tendo como eixo basilar de atuação a promoção indiscriminada da expansão urbana cujos fins se mostraram altamente privatistas e impactantes nos termos da proteção social e das condições adequadas de equipamentos urbanos para a reprodução das classes sociais mais pauperizadas. Jabotá (2016, p.32) afirma que este vício no desenvolvimento urbano do Distrito Federal é uma marca da gestão urbana no território:

O ciclo da precariedade das finanças públicas também ocorre no DF quando, para atender às famílias moradoras em assentamentos informais, o Poder Público arca com os custos de implantação de infraestrutura urbanas, equipamentos públicos e serviços e depois isenta total ou parcialmente essa população dos impostos e custos dos serviços urbanos. Esse procedimento, adotado para evitar a “expulsão” da população de menor renda, agrava, por outro lado, a precariedade das finanças públicas pois, além de despende proporcionalmente mais recursos na infraestrutura de áreas informais, deixa de arrecadar e, portanto, cada vez há menos recursos para investir na oferta de lotes formais.

Dessa forma, as localizações produzidas são cada vez mais mantidas a baixos custos em sua administração, o que significa a presença de déficits de infraestrutura e serviços urbanos em regiões ocupadas e agravando as expressões da “questão social”. Concomitante a isso, a valorização destas regiões atuam por meio da reserva de estoque e se realizam na dinâmica da produção do espaço por meio do alavancamento da especulação imobiliária.

Na esteira deste processo, em 2012, a Lei Complementar nº 854, de autoria do poder executivo, na época do Governo Agnelo Queiroz (Partido dos Trabalhadores), “atualiza a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal” diante do quadro de inconstitucionalidade enquadrado ao último Plano e a necessidade de adequações.

As atualizações do Plano tentaram equalizar as demandas da política urbana sobretudo por meio de ações voltadas à regularização fundiária. Jatobá (2016) avaliou este processo apontando que o novo texto:

[...] agrupou os parcelamentos de solo irregulares em 29 Setores Habitacionais de Regularização. Os parcelamentos foram classificados em duas categorias: Áreas de Regularização de Interesse Específico - ARINE, correspondendo aos assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de média ou alta rendas e Áreas de Regularização de Interesse Social - ARIS, correspondendo aos assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda e equivalentes às Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, nos termos da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade. Foram definidas 44 ARINE, 39 ARIS e 29 Parcelamentos Urbanos Isolados - PUI, parcelamentos com características urbanas, localizados em zona rural, sendo 22 de interesse social, cinco de interesse específico e o Núcleo Urbano INCRA 9 (PDOT, 2012).

Desde então, Planos Locais de desenvolvimento estão sendo desenvolvidos, instrumentalizados e operacionalizados, visando mitigar o déficit urbano e habitacional em várias regiões do Distrito Federal. O quadro a seguir compila as principais normativas e alterações presentes na política territorial do DF:

Quadro 1 – Os PDOTs implementados no Distrito Federal e suas características

Ano	PDOT	Governo responsável	Características
1992	Aprovação do PDOT pela Lei nº 353/1992	Governo Joaquim Roriz	Promoveu políticas de expansão urbana que beneficiavam grandes empreendimentos, evidenciando a relação entre capital imobiliário e Estado.
1997	Revisão do PDOT com foco na expansão urbana	Governo Cristovam Buarque	Priorizou a regularização fundiária voltada para as classes populares, mas incorporou demandas de setores empresariais buscando lucrar com a especulação imobiliária
2009	Criação do PDOT com a Lei Complementar nº 803/2009	Governo José Roberto Arruda	Consolidou diretrizes de zoneamento, favorecendo grandes empresas em detrimento de populações vulneráveis

2012	Alterações pela Lei Complementar 854/2012	Governo Agnelo Queiroz	Ajustou políticas de urbanização de áreas periféricas, mas enfatizou o processo de segregação territorial para as comunidades de baixa renda
------	---	------------------------	--

Em 2019, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação iniciou o processo de revisão do PDOT. O processo leva em consideração a disposição presente no Estatuto da Cidade de que os planos diretores devem ser revisados no prazo de dez anos. Nesse sentido, a realização de estudos em vários campos vem sendo essencial para este processo, o que acaba por englobar a adequação de ações desenvolvidas inclusive em outros planos setoriais, como o Plano de Drenagem Urbana; o Plano Diretor de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; o Plano de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos; o Plano Distrital de Saneamento Básico; e o Plano de Desenvolvimento Rural.

A atual revisão do PDOT do Distrito Federal é necessária para a criação e fortalecimento de instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, o que inclui a delimitação precisa de áreas de atuação, a definição rigorosa dos parâmetros de uso e ocupação do solo urbano e a incorporação efetiva da participação da sociedade no processo de elaboração e implementação do Plano.

O Estatuto da Cidade, ao definir diretrizes para os Planos Diretores, enfatiza a importância de uma gestão territorial que considere a complexidade e a diversidade das áreas urbanas. A delimitação das áreas de aplicação dos instrumentos urbanísticos é fundamental para garantir que as políticas públicas sejam implementadas de maneira estratégica. Além disso, os parâmetros de uso e ocupação do solo urbano são essenciais para promover a função social da cidade.

A participação da sociedade no processo de elaboração e implementação do PDOT reforça a democratização da gestão urbana, assegurando que as demandas e necessidades dos cidadãos sejam contempladas nas políticas públicas. Contudo, o solo histórico da política urbana do Distrito Federal, como abordado no decorrer do capítulo, é permeado por inúmeros desafios a serem superados e um conflituoso jogo de poder na execução das demandas, o que pede atenção por parte da sociedade no processo de participação para a construção desta política.

3.4 A avaliação comunitária da política urbana no Distrito Federal

A participação da sociedade civil nos processos decisórios, conforme a fundamentação de Luiz e Koupak (2022), pode ser compreendida enquanto um dos grandes elementos do metabolismo social, operando como uma “parte próxima e integrante do Estado” (2022, p.246) e assume configurações heterogêneas.

As autoras se apropriam da teoria de Gramsci sobre o Estado ampliado, entendendo que neste a sociedade política e civil não se contrapõe, mas são componentes, no mesmo período histórico, da totalidade onde as relações sociais estão postas. Esta relação entre Estado, sociedade política e sociedade civil é refletida pelas autoras (2022, p.248) com base, entre outros/as autores/as, em Coutinho (1999):

De acordo com Coutinho (1999), no Estado Ampliado a sociedade política - ou Estado em sentido estrito - é constituída pelo conjunto dos mecanismos por meio dos quais a classe dominante possui o monopólio legal da repressão e da violência, identificando-se com os aparelhos de coerção, sob comando das burocracias executivas e policial-militar. Já a sociedade civil é composta pelo conjunto das organizações ou aparelhos privados de hegemonia, responsáveis por elaborar ou difundir as ideologias, abrangendo os partidos políticos, as igrejas, os sindicatos, o sistema escolar, os meios de comunicação etc (Luiz; Koupak 2022, p.248).

Em virtude de analisar as características da sociedade civil, como seu perfil contrastado e sua razão social, as autoras também compartilham o entendimento de Simionatto (1998, p.53-54) de que nela:

[...] estão organizados tanto os interesses da classe burguesa, que exerce sua hegemonia por meio de seus aparelhos “privados”, reprodutores de sua ideologia, representados hoje quer pelos meios de comunicação quer pelo domínio dos aparatos do Estado e dos meios de produção; quanto os interesses das camadas das classes subalternas, que buscam organizar-se para propor alternativas que se contraponham às parcelas minoritárias detentoras do poder, afirmando a prioridade do público sobre o privado, do universal sobre o particular, da vontade coletiva sobre as vontades particulares.

Neste cenário, a pesquisa atenta-se ao perfil multifacetado e por vezes conflituoso da sociedade civil e sua participação no âmbito do processo de democratização. Lukács (2008, p.85) defende que “democracia” é um termo que parece se referir à uma situação estática, quando na verdade, sob o prisma da abordagem ontológica, “trata-se sobretudo de um processo”. Desta forma a pesquisa compartilha o entendimento do autor, da necessidade de compreender a participação da sociedade civil e sua relação com a democracia “[...] de um ponto de vista histórico, como concreta força política ordenadora daquela particular formação econômica sobre cujo terreno ela nasce, opera, torna-se problemática e desaparece” (Lukács, 2008, p.85).

Tão importante quanto visualizar esta relação contraditória, conflituosa e complementar entre Estado, sociedade civil e democratização de forma universal, é apreender o estado real e

histórico de seus elementos empíricos constitutivos. Desse modo, no que concerne o desenvolvimento territorial e as políticas concernentes a este campo, a pesquisa busca apreender essa relação a partir de seus mecanismos de participação social.

Por um lado, organização da sociedade civil e sua inserção na construção democrática das políticas de Estado e de Governo ao longo da história brasileira conformaram um longo percurso de lutas e conflitos no âmbito político, cultural e econômico. O protagonismo de movimentos sociais e de grupos populacionais articulados obteve repercussões institucionais significativas, sobretudo à imagem da Constituição Federal de 1988. Este marco, segundo Vieira e Ghiraldelli (2022, p.17) consolidou diretrizes como a “descentralização político-administrativa, a universalização de direitos e a participação da sociedade civil nas decisões sobre políticas públicas”.

Essa “participação institucionalizada”, como endossam os autores, estabeleceu uma agenda de instrumentos democráticos (conselhos gestores de direitos setoriais, orçamento participativo, realização de conferências, fóruns e outros) que, diante das tensões políticas e retrocessos no âmbito da administração pública, ainda se mostram capazes de representar os interesses coletivos e públicos perante os individuais e privados, se tornando alvo de disputa para a transformação de condições reais.

O Estatuto da Cidade, sendo ele mesmo um resultado destes avanços institucionais ocasionados pelos movimentos sociais urbanos, carrega em seu texto a organização da sociedade civil enquanto parte do processo de construção democrática. O texto estabelece como uma de suas diretrizes, mais especificamente no Art. 2º, a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Brasil, 2001).

Em que pese a crítica de Maricato (2012), onde na concepção da autora “nunca fomos tão participativos” e que os nós do desenvolvimento urbano brasileiro residem não no engajamento de atores na gestão democrática, mas sim no predatismo de setores privados e rentistas na dinâmica do planejamento territorial urbano, há de se ponderar que os mecanismos atuais de participação ainda representam um espaço privilegiado para o exercício da democracia e para defesa de um sistema satisfatório de proteção social.

É neste emaranhado de determinações políticas contraditórias, senão conflitantes, que os Planos de Ordenamento Territorial preveem para sua implementação e fiscalização a promoção de debates e audiências públicas com a participação da sociedade civil; a instituição de gestões orçamentárias participativas; instrumentos de avaliação, entre outros.

Com o objetivo de apreender a política urbana do Distrito Federal, a pesquisa entende ser relevante apresentar a participação democrática da sociedade nessa construção. Com esta finalidade, no contexto de revisão do PDOT do DF, serão apresentadas as avaliações comunitárias disponibilizadas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH/DF) no documento “Diagnóstico do Plano Diretor de Ordenamento Territorial”, de setembro de 2024.

O Decreto nº 41.004/2020 cria a Estrutura de Governança e Gestão Participativa no âmbito da revisão do PDOT, dispondo sobre a instituição de várias instâncias de participação social, entre moradores, técnicos e profissionais de diferentes categorias, movimentos sociais, entre outros. No documento de diagnóstico do PDOT, a partir desta estrutura de gestão participativa, estão dispostas avaliações técnicas e comunitárias a partir de seis eixos temáticos: “Habitação e regularização fundiária”; “Gestão Social da Terra”; “Meio ambiente e infraestrutura”; “Ruralidades”; “Desenvolvimento econômico sustentável e centralidades” e “Mobilidade”. Serão apresentadas aqui as avaliações comunitárias sobre estes eixos em suas respectivas unidades territoriais.

Portanto, para uma análise atual da avaliação comunitária sobre o PDOT, adere-se, primeiramente, a uma apresentação sobre a divisão de regiões do território de acordo com suas unidades de planejamento territorial. As Unidades de Planejamento Territorial (UPT) são divisões específicas do território do Distrito Federal que agrupam Regiões Administrativas adjacentes. Essas unidades foram estabelecidas e delineadas pelo Plano Diretor de Organização Territorial do Distrito Federal (PDOT) de 2009. A finalidade das UPTs é promover uma gestão territorial integrada, permitindo um planejamento urbano e regional que considere as particularidades e necessidades das diferentes áreas dentro do DF. Ao agrupar regiões administrativas contíguas, as UPTs facilitam a coordenação de políticas públicas, a implementação de projetos de desenvolvimento urbano e a avaliação destes.

No Distrito Federal (DF), existem sete Unidades de Planejamento Territorial (UPTs) que congregam Regiões Administrativas conforme a seguinte relação:

1. **UPT Central:** Plano Piloto, Sudoeste/Octogonal, Cruzeiro e Candangolândia.
2. **UPT Central-Adjacente 1:** Lago Sul, Lago Norte, Park Way e Varjão.
3. **UPT Central-Adjacente 2:** Guará, Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo, Águas Claras, Vicente Pires, SAI e Estrutural.
4. **UPT Oeste:** Taguatinga, Samambaia, Ceilândia e Brazlândia.
5. **UPT Sul:** Gama, Santa Maria, Recanto das Emas e Riacho Fundo II.

6. **UPT Leste:** Paranoá, Itapoã, São Sebastião e Jardim Botânico.
7. **UPT Norte:** Sobradinho, Sobradinho II, Fercal e Planaltina.

A partir do relatório de diagnóstico do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) disponibilizado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal (GDF, 2024) é possível inferir algumas avaliações sobre as condições atuais da política urbana distrital.

No diagnóstico comunitário, expresso no atual documento de diagnóstico do PDOT, a população avalia o planejamento territorial e a execução de ações públicas em suas respectivas UPTs. Nesse sentido, será resgatado aqui, na forma da avaliação proveniente do processo de participação social no âmbito da política urbana do DF, o compilado de demandas da população para cada uma das sete UPTs.

- **UPT Sul**

O documento enfatiza que questões na UPT Sul relacionadas à "Mobilidade", "Desenvolvimento Econômico e Centralidades", "Ruralidades" e "Meio Ambiente e Infraestrutura" são as mais visitadas. Evidenciam-se também as demandas referentes aos eixos de "Gestão Social da Terra" e "Habitação e Regularização Fundiária", presentes em todas as Regiões Administrativas (RA) que integram a UPT.

Neste contexto, as demandas vinculadas aos assuntos relativos à "Gestão Social da Terra" e "Habitação e Regularização Fundiária", a necessidade de regularização fundiária e a precariedade da infraestrutura são mais representativas deste escopo. Tais questões são destacadas nas seguintes RAs: Santa Maria, Gama, Recanto das Emas e Riacho Fundo II (GDF, 2024, p.234).

Em relação aos eixos de "Ruralidades" e "Meio Ambiente e Infraestrutura", é importante ressaltar que as demandas relacionadas a esses temas figuram como o segundo assunto mais citado nas RAs de Santa Maria e Gama. Entre os tópicos mais expressivos abordados nesses eixos, destacam-se a infraestrutura precária e a falta de incentivo à agricultura familiar e aos produtores rurais, que representam parcela incidente na economia local (GDF, 2024, p.234).

Quanto aos eixos de "Mobilidade" e "Desenvolvimento Econômico e Centralidades", as demandas por transporte público, acessibilidade e integração entre modais constituem o volume de ocorrências nesses eixos na UPT, também ocorrendo significativamente nas RAs de Santa Maria e Gama (GDF, 2024, p.234).

No contexto da UPT Sul, observa-se que as discussões tendem a focar mais nos pontos negativos do que nos positivos. Entre os aspectos negativos, destacam-se a carência de regularização fundiária, a falta de estímulos para a preservação ambiental e as deficiências no sistema de transporte público. Em contrapartida, nos pontos positivos, ressalta-se a presença da agricultura familiar, o potencial para o turismo ecológico e a preocupação com a preservação ambiental demonstrada pela comunidade local (GDF, 2024, p.234).

- **UPT Oeste**

Quanto às temáticas mais recorrentes na avaliação comunitária da UPT Oeste, o documento destaca as questões relacionadas à "Gestão Social da Terra". Em seguida, são frequentemente observadas demandas nos eixos de "Mobilidade, Desenvolvimento Econômico e Centralidades" e "Habitação e Regularização Fundiária", presentes em todas as Regiões Administrativas (RA) da UPT (GDF, 2024, p.235).

Nesse contexto, as demandas ligadas à "Gestão Social da Terra" e "Habitação e Regularização Fundiária", a ocupação irregular de áreas públicas e a ausência de regularização fundiária constituem as ocorrências mais representativas dessas áreas. Essas questões são especialmente destacadas nas RAs de Ceilândia, Sol Nascente/Pôr do Sol, Taguatinga, Samambaia e Brazlândia (GDF, 2024, p.235).

Nos eixos de "Ruralidades" e "Meio Ambiente e Infraestrutura", é notável que esses temas são os segundos mais citados nas RAs de Ceilândia, Sol Nascente/Pôr do Sol, Taguatinga, Samambaia e Brazlândia. Entre os tópicos mais expressivos abordados, destacam-se a ocupação irregular de áreas de condições ambientais sensíveis e a falta de regularização de propriedades rurais (GDF, 2024, p.235).

Para os eixos de "Mobilidade e Desenvolvimento Econômico e Centralidades", as demandas por transporte público, acessibilidade e integração entre modais são mais citadas no âmbito desta UPT, sendo notavelmente presentes nas RAs de Ceilândia e Sol Nascente/Pôr do Sol (GDF, 2024, p.235).

A avaliação comunitária no âmbito da UPT Oeste detém uma predominância dos pontos negativos levantados nas discussões em relação aos positivos. Entre os aspectos negativos, destacam-se a falta de regularização fundiária, a ausência de incentivos para a preservação ambiental e as deficiências no sistema de transporte público. Já entre os pontos positivos, sobressaem a localização no território, a presença de segmentos comerciais diversificados e os incentivos à qualificação profissional (GDF, 2024, p.235).

● UPT Central Adjacente II

Entre os assuntos que foram mais recorrentes na avaliação comunitária desta UPT destacam-se no documento as questões relacionadas à "Mobilidade", "Desenvolvimento Econômico e Centralidades", "Ruralidades" e "Meio Ambiente e Infraestrutura". Seguindo essa linha, demandas sobre eixos de "Gestão Social da Terra" e "Habitação e Regularização Fundiária" aparecem em seguida como mais significativos em todas as Regiões Administrativas (RA) que integram a UPT (GDF, 2024, p.236).

Dessa forma, solicitações ligadas à "Gestão Social da Terra" e "Habitação e Regularização Fundiária", a necessidade de regularização fundiária e a precariedade da infraestrutura também representaram as maiores demandas da comunidade. Essas questões são particularmente acentuadas nas RAs de Guará, Águas Claras, Arniqueira, SIA e SCIA/Estrutural (GDF, 2024, p.236).

Em relação aos eixos de "Ruralidades" e "Meio Ambiente e Infraestrutura", é notável que esses temas são os segundos mais citados nas RAs de Guará, Águas Claras, SIA e SCIA/Estrutural. Entre os tópicos mais significativos discutidos nesses eixos, destacam-se a precariedade das condições ambientais do território (GDF, 2024, p.236).

No que diz respeito aos eixos de "Mobilidade" e "Desenvolvimento Econômico e Centralidades", as demandas relacionadas ao transporte público deficiente e à falta de infraestrutura para mobilidade são significativas, e de maneira mais enfática nas RAs de Guará, Águas Claras, Núcleo Bandeirante e Arniqueira (GDF, 2024, p.236).

No contexto da UPT Adjacente II, observa-se, entre os aspectos negativos, ausência de regularização fundiária, os desafios à preservação ambiental e a precariedade do sistema de transporte público. Em contrapartida, os pontos positivos incluem a presença de áreas verdes, a existência de um comércio diversificado e o potencial econômico de algumas de suas regiões (GDF, 2024, p.237).

● UPT Leste

O documento destaca sobre a avaliação comunitária para esta UPT questões ligadas à "Gestão Social da Terra" e "Habitação e Regularização Fundiária". Com isso, são frequentes as demandas relacionadas aos eixos de "Ruralidades" e "Meio Ambiente e Infraestrutura", presentes em todas as Regiões Administrativas (RA) que compõem a UPT (GDF, 2024, p.237).

Dessa forma, as demandas referentes à "Gestão Social da Terra" e "Habitação e Regularização Fundiária", incluindo a necessidade de áreas para regularização e críticas à especulação imobiliária, impulsionam as ocorrências nesses eixos. A questão da regularização é mencionada em todas as RAs da UPT, enquanto a crítica à especulação imobiliária é mais enfática na região de Águas Claras (GDF, 2024, p.237).

Quanto aos eixos de "Ruralidades" e "Meio Ambiente e Infraestrutura", entre os tópicos mais significativos abordados, destacam-se as potencialidades a serem exploradas pela agricultura familiar e a sustentabilidade nas práticas agrícolas (GDF, 2024, p.237).

Em relação aos eixos de "Mobilidade" e "Desenvolvimento Econômico e Centralidades", a avaliação demandou melhorias no transporte público e o fomento por atividades econômicas representaram significativamente as ocorrências, sendo notáveis em todas as RAs e de forma mais enfática no Itapoã (GDF, 2024, p.238).

A avaliação geral da UPT Leste, entre os aspectos negativos, adverte a necessidade de melhorias na infraestrutura das áreas habitadas, incluindo áreas verdes, transporte público e acessibilidade. Por outro lado, entre os pontos positivos, ressaltou-se o engajamento da população no processo de participação social referente ao planejamento territorial da UPT (GDF, 2024, p.238).

● UPT Norte

Para a UPT Norte, a avaliação comunitária enfatizou questões associadas a "Ruralidades" e "Meio Ambiente e Infraestrutura". Foram comuns demandas relacionadas aos eixos de "Gestão Social da Terra", "Habitação e Regularização Fundiária", "Mobilidade" e "Desenvolvimento Econômico e Centralidades" em todas as Regiões Administrativas (RA) que fazem parte da UPT (GDF, 2024, p.238).

Nesse contexto, as demandas ligadas à "Gestão Social da Terra" e "Habitação e Regularização Fundiária", a necessidade de regularização fundiária e a precariedade da infraestrutura foram os aspectos mais debatidos. Essas questões são particularmente proeminentes nas RAs de Planaltina, Sobradinho II e Fercal (GDF, 2024, p.238).

Em relação aos temas "Ruralidades" e "Meio Ambiente e Infraestrutura" destacam-se demandas mais enfáticas nas RAs de Sobradinho, Planaltina, Sobradinho II e Fercal relacionadas sobretudo à degradação das áreas verdes e a presença de parcelamentos informais (GDF, 2024, p.239).

Para os eixos de "Mobilidade" e "Desenvolvimento Econômico e Centralidades", os temas do transporte público deficitário e da necessidade de investimentos para empreendedorismo foram a tônica, sendo mais expressivos nas RAs de Sobradinho, Planaltina, Sobradinho II e Fercal (GDF, 2024, p.239).

No âmbito da avaliação comunitária sobre a UPT Norte, observa-se uma predominância, entre os aspectos negativos abordados, sobre a deficitária regularização fundiária, a ausência de fomento ao turismo ecológico e a precariedade do sistema de transportes. Entre os pontos positivos notou-se a presença de áreas verdes, o engajamento comunitário em “movimentos sociais, entidades, associações e conselhos, e processos de regularização fundiária em andamento em algumas localidades” (GDF, 2024, p.239).

● UPT Central Adjacente I

A avaliação comunitária para esta UPT ponderou de forma mais enfática sobre questões relacionadas a "Ruralidades" e "Meio Ambiente e Infraestrutura". As demandas mais latentes foram observadas nos eixos de "Mobilidade" e "Desenvolvimento Econômico e Centralidades" e surgem com relevante frequência em três das Regiões Administrativas (RAs) que compõem a UPT, com exceção do Lago Norte, onde são menos frequentes em comparação às demais (GDF, 2024, p.240).

As demandas atinentes à "Gestão Social da Terra" e "Habitação e Regularização Fundiária" foram pautadas pela necessidade de regularização fundiária em condomínios, assentamentos e áreas rurais de forma incidente em todas as RAs (GDF, 2024, p.240).

No que diz respeito aos eixos de "Ruralidades" e "Meio Ambiente e Infraestrutura" a avaliação enfatizou a ocorrência de parcelamentos informais com impactos ambientais em toda a UPT e a degradação ambiental, que abrange desde o descarte inadequado de lixo até a erosão, com maior ocorrência na RA de Varjão (GDF, 2024, p.240).

Quanto aos eixos de "Mobilidade" e "Desenvolvimento Econômico e Centralidades", a avaliação observou a necessidade de melhorias no transporte público e o potencial para desenvolvimento econômico ajustado a cada localidade (GDF, 2024, p.240).

A avaliação geral da UPT Central Adjacente I observou como pontos negativos as questões relacionadas à ocupação de áreas ambientalmente sensíveis e a demanda por regularização fundiária em condomínios, assentamentos e áreas rurais. Também há a ocorrência de especulação imobiliária nessas áreas. Quanto aos pontos positivos, destacaram-se a boa

qualidade de vida e o engajamento comunitário em movimentos sociais e ambientais na UPT (GDF, 2024, p.240).

- **UPT Central**

A avaliação comunitária para a UPT Central compreendeu questões ligadas à "Gestão Social da Terra" e "Habitação e Regularização Fundiária" de forma mais expressiva. Os eixos de "Mobilidade" e "Desenvolvimento Econômico e Centralidades" foram abordados com maior frequência, observando demandas competentes à todas as Regiões Administrativas (RA) que compõem a UPT (GDF, 2024, p.241).

Demandas relacionadas à "Gestão Social da Terra" e "Habitação e Regularização Fundiária", incluindo a grilagem de terras, invasões de terras públicas, preços elevados da terra e a especulação imobiliária, foram mais ocorrentes nesses eixos. Essas questões foram particularmente mais destacadas nas RAs de Plano Piloto e Cruzeiro (GDF, 2024, p.241).

Quanto aos eixos de "Ruralidades" e "Meio Ambiente e Infraestrutura", os tópicos mais abordados compreenderam os alagamentos, a manutenção inadequada da arborização pública e a preservação dos recursos hídricos (GDF, 2024, p.241).

Em relação aos eixos de "Mobilidade" e "Desenvolvimento Econômico e Centralidades", a avaliação compreendeu a necessidade de melhorias no transporte público e na acessibilidade, sobretudo de forma mais significativa para o Plano Piloto e Cruzeiro (GDF, 2024, p.241).

A avaliação comunitária geral da UPT Central observou como aspectos negativos “o preço elevado da terra, a necessidade de requalificação em áreas centrais, a desigualdade socioespacial e a fiscalização no uso do solo” (GDF, 2024, p.241). Quanto aos pontos positivos, avaliou-se “a existência de equipamentos esportivos e de lazer, a abundância de recursos hídricos e a localização privilegiada das RAs em relação ao território” (GDF, 2024, p.241-242).

O processo de participação social no contexto da avaliação da política de desenvolvimento urbano no Distrito Federal foi elucidativo em demonstrar condições urbanas deficitárias do território. Os nós referentes a habitação evidenciam a caminhada histórica de uma produção do espaço deletéria e segregadora, cujas políticas habitacionais não puderam sanar as demandas advindas da alocação de famílias diante das progressivas extensões urbanas.

As condições acerca da regularização fundiária se mostraram uma tônica, reafirmando o quanto a questão da terra é permeada por um conjunto de interesses contraditórios entre o desenvolvimento econômico e a proteção social. Outras, como mobilidade, infraestrutura e

meio ambiente também apontaram as fragilidades do planejamento urbano até então, onde a precariedade destas condições prevalece em grande quantidade e somatizam expressões da questão urbana para indivíduos e famílias territorializadas.

Diante das condições apresentadas, é possível inferir que o processo de construção democrática da política urbana e territorial do Distrito Federal se encontra em momento decisivo. Aliado a isso, os próximos passos da revisão do plano, como o prognóstico e as propostas de ações públicas representam as fases onde a imbricação entre os interesses públicos e privados requerem o engajamento da sociedade civil na disputa e na defesa por uma intervenção calcada na função social da cidade e na distribuição equitativa de seus equipamentos.

4 O mercado de trabalho no Distrito Federal

4.1 Panorama do mercado de trabalho e as particularidades do território local

O acompanhamento do mercado de trabalho no Brasil tem demandado nas últimas décadas a atenção dos noticiários, da gestão governamental e dos institutos de pesquisa. As mudanças estruturais em desenvolvimento no mercado de trabalho estão revestidas pela crise capitalista que incide no emprego e no estatuto salarial, sendo visível, nesse processo, o avanço de novas formas de emprego, de regulação do trabalho, de amparo em relação à justiça do trabalho, entre outros diversos elementos que compõem o processo histórico do desenvolvimento da forma-valor e seus respectivos impactos para a classe trabalhadora.

A massa de desempregados ou subempregados ou, nos termos marxianos, as formas da *superpopulação relativa* ou *exército industrial de reserva*²⁹, têm sido objeto de discussões sobre o mercado de trabalho, principalmente no que tange à questão da proteção social. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) reconhece que a grande marca dos mercados de trabalho no século XXI está na condição de desemprego e informalidade dos vínculos. Por meio de seu banco de dados, os indicadores da OIT evidenciam que a taxa de informalidade global para 2024 gira em torno de 57,8% das atividades realizadas³⁰.

A elaboração teórica sobre a informalidade, vem sendo, inclusive, alvo de reformulações pela OIT com o intuito de contemplar em seus indicadores as rápidas transformações no mundo do trabalho, principalmente no que pauta suas condições regulatórias e a série de reformas trabalhistas regressivas de caráter neoliberal que vêm permeando nos últimos tempos a realidade de muitas economias, centrais e periféricas, no processo de reorganização produtiva.

Entende-se que o padrão “formal” de emprego se aproxima cada vez mais de um conceito esvaziado pela história recente. Ao passo que os elementos que caracterizam a informalidade no trabalho estão sendo regulamentados e incorporados à legislação trabalhista,

²⁹ “Sobre a superpopulação, diz Marx (2015) que esta é “um excesso de população em relação às necessidades momentâneas de valorização do capital, embora esse fluxo populacional seja formado por gerações de seres humanos atrofiados, de vida curta, que se substituem uns aos outros rapidamente” (p.431). “[...] se uma população trabalhadora excedente é um produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base capitalista, essa superpopulação se converte, em contrapartida, em alavanca da acumulação capitalista, e até mesmo numa condição de existência do modo de produção capitalista” (p.858).

³⁰ Disponível em: <https://www.ilo.org/data-and-statistics>. Acesso em: 14/02/2025.

a diferenciação entre o emprego formal e o informal em diversas nações se mostra progressivamente tênue e cada vez mais dialética.

A taxa de informalidade brasileira³¹, a partir de dados extraídos do SIDRA (Sistema IBGE de Recuperação Automática), têm se mantido em padrões elevados no último decênio, atingindo anualmente a faixa de 39-40% do total das pessoas ocupadas. Para o ano de 2023, a taxa de informalidade correspondeu a 39,2%. No caso do Distrito Federal, a taxa, tendo como referência o último decênio, figura na faixa de 29-31%, atingindo 29,7% no ano de 2023.

Geralmente acompanhadas pelas falácias do desenvolvimento econômico, as várias experiências internacionais de reformas trabalhistas neoliberais são instituídas como um apelo ao aquecimento do acesso ao mercado de trabalho por meio de legislações e fiscalizações flexíveis; ao estímulo ao livre encontro das vontades (empregado e empregador) como forma de incentivar o aumento do emprego; a prevalência do que é negociado em detrimento do que é legislado, prevalecendo assim os interesses dos empregadores em vazão dos direitos trabalhistas historicamente conquistados; e a “modernização” das relações jurídicas de trabalho para atender a valorização do capital³². Todas estas características representam um rebaixamento dos custos do trabalho, e incidem de forma impactante no cotidiano da classe trabalhadora.

A crise do trabalho abstrato, como avalia Ghiraldelli (2022, p.43),

[...] se apresenta em sintonia com as características do capitalismo contemporâneo em sua fase neoliberal, que fortalece os interesses do mercado ao submeter trabalhadores e trabalhadoras a uma maior insegurança e ao ampliar a liberdade do empregador para determinar as condições da contratação, a forma de utilização da força de trabalho e sua respectiva remuneração. Também há uma tentativa de enfraquecimento das organizações sindicais, com uma tendência de prevalência de representações mais descentralizadas e articuladas com os interesses empresariais, ou seja, desfavoráveis à classe trabalhadora.

Uma marca da produção capitalista contemporânea é a emblemática participação do trabalho no terceiro setor, que, de modo ainda mais incidente nos países de industrialização tardia e residual (dependentes), têm representado a maior parte dos segmentos da atividade econômica em seus territórios (Oliveira, 2013; Santos, 2021; 2023). Na literatura acerca do mundo do trabalho no Distrito Federal encontram-se entre referências mais utilizadas, tal como

³¹ O IBGE, em sua metodologia, conceitua que a “[...] situação de informalidade se refere às pessoas ocupadas como “Empregado no setor privado, exclusive trabalhador doméstico - sem carteira de trabalho assinada”, “Trabalhador doméstico - sem carteira de trabalho assinada”, “Empregador sem CNPJ”, “Conta própria sem CNPJ” e “Trabalhador familiar auxiliar” no trabalho principal.

³² Para um acompanhamento das mudanças ocorridas na legislação do trabalho, consultar Ghiraldelli e Silva (2024).

as diversas obras da Coleção Brasília, a caracterização de Brasília como “metrópole terciária”³³, ou seja, que concentra em sua atividade econômica o trabalho no terceiro setor.

Muitos teóricos se apropriam do crescimento do setor de serviços, inclusive, para mistificar o paradigma da produção capitalista, já que este tipo de trabalho, para alguns autores, não produz mercadorias, portanto, não produziria valor. Nessa perspectiva, estaria em xeque a lei do valor-trabalho na contemporaneidade.

Na esteira dessa discussão, retoma-se o significado de trabalho produtivo e improdutivo em Marx, onde “para trabalhar produtivamente, já não é mais necessário fazê-lo com suas próprias mãos; basta, agora, ser um órgão do trabalhador coletivo, executar qualquer uma de suas subfunções” (2023, p.577). O trabalhador produtivo, na visão do autor, é aquele que produz ou que participa diretamente da produção do mais-valor – não individualmente, mas inserido no trabalho coletivo, social. Antunes (2019, p.17) discorre que a qualidade de “trabalho produtivo” não se traduz em profissões específicas, mas depende “[...] de sua relação social e da forma social como se insere na criação e valorização do capital”, por isso afirma o autor que “trabalhadores idênticos quanto à sua natureza concreta podem ser produtivos ou improdutivos, dependendo da relação com a criação do valor”. O autor reflete sobre o exemplo usado por Marx para o caso:

Marx cita o exemplo do professor, cuja atividade se encontra fora da esfera da produção material: o professor de uma escola privada é também produtivo, quando atua sob o comando direto do capitalista, dono da “fábrica de ensino”. E lembra que o mesmo professor, quando atua na escola pública, é improdutivo, pois cria somente um valor de uso, ao contrário do primeiro, que gera um valor de troca. E isso ocorre porque o professor da escola privada se insere em uma relação voltada prioritariamente para a valorização do capital (2019, p.17).

O trabalho improdutivo, nos termos colocados, é essencial para a realização e valorização da produção capitalista. Para Antunes, ainda que não seja produtivo, ou melhor, que não gere diretamente mais-valor e assim não acrescente valor ao processo produtivo, é essencial para a realização do valor, pois é uma condição para o processo de circulação. O que acontece, segundo a compreensão de Antunes (2019) sobre a teoria marxiana é a apropriação, por parte destes setores, do mais-valor criado na indústria. Assim, o autor explica que “[...] um valor torna-se um *não-valor* para criar *mais-valor*”:

Impossibilitado de se valorizar sem realizar alguma forma de interação entre trabalho vivo e trabalho morto, o capital procura aumentar sua produtividade do trabalho,

³³ A nomenclatura usada para a Brasília Metropolitana é marca do geógrafo Aldo Paviani, que conta com uma vasta produção acerca do desenvolvimento histórico das estruturas produtivas no território e sua caracterização socioespacial. Sobre a condição de metrópole terciária, o autor imprime que “o dinamismo do emprego de ativos, no setor formal da economia, encontra-se no terciário, aqui não revelados os que se empregam no setor informal, que têm engrossado as fileiras do subemprego, emprego disfarçado ou, ainda, do desemprego (Paviani, 2010, p.106).

ampliando os mecanismos de extração do mais-valor mediante a expansão do trabalho morto corporificado no maquinário tecnocientífico-informacional e também pela intensificação e diversificação do trabalho vivo, recriando novas formas de exploração (Antunes, 2019, p.15)

No caso dos serviços, setor da atividade econômica que mais se faz presente nas economias centrais e periféricas, se tratariam de atividades produtivas ou improdutivas? Dal Rosso (2014, p.81) afirma que, numa leitura imediata, a teoria marxiana os catalogaria como trabalho improdutivo, onde o trabalho consistiria num “[...] trabalho trocado por dinheiro e não trabalho trocado por capital”, sendo os serviços consumidos enquanto valores de uso e não como valores de troca. Contudo, Marx reconhece que não é a posição que o indivíduo ocupa na divisão técnica do trabalho, mas sim a relação que seu trabalho estabelece³⁴ com a (re)produção do valor, que determina o cerne da discussão.

Dal Rosso (2014) empenha esforços para o entendimento da questão:

A discussão conduz ao seguinte entendimento: as atividades desenvolvidas nos setores de serviços são improdutivas quando organizadas de maneira a trocar serviços por remuneração, mesmo que envolvendo algum substrato material, como livros, quadros, obras de arte, softwares; e são produtivas, quando organizadas como meio para ampliar o capital inicialmente investido. Essa compreensão rasga o “setor” de serviços em duas partes: uma não produtiva, outra produtiva (2014, p.83). Serviços produzem mercadorias, valor e mais valia quando estiverem presentes as condições de serem executados por trabalho assalariado contratado, com o fim de realizar ganhos e se, por meio do trabalho, houver produção e circulação de mercadoria de tal modo que o valor se realize, resultando em mais valia que pode ser apropriada pelos contratadores ou por outras agências do capital. Há serviços que se materializam imediatamente em produtos, o que torna mais fácil o reconhecimento da presença de mercadorias, de valor e de mais valor, por assumirem uma forma material [...] outros não, pois produção, circulação e consumo realizam-se ao mesmo tempo, como é o caso de shows, apresentações musicais e teatrais, balés, danças, as artes de performance e outras modalidades artísticas (2014, p.85).

A imbricação dos serviços com os demais setores da atividade econômica é mediada ainda pelo fato de que a privatização de “bens úteis” para a produção se traduz, na realidade, em novos mecanismos de realização do capital para as atividades de cada ramo. Carneiro (2015, p.17) comenta a importância dos serviços para a produção capitalista:

A expansão dos serviços é, em primeiro lugar, consequência direta do processo de especialização vertical: sempre que uma empresa passa a adquirir no mercado ou terceirizar algum tipo de insumo que antes era produzido internamente, esta gera novas atividades não apenas para o fornecedor deste insumo, mas também para os prestadores de serviços de transportes, seguros, intermediação financeira etc.

³⁴ “A mesma atividade profissional pode ser produtiva se organizada sob a forma de uma exploração do trabalho vivo por indivíduo ou empresa, ou improdutiva se significa simplesmente a troca de serviços por dinheiro, como acontece com muitos profissionais liberais e científicos que operam individualmente e são autoempregados” (Dal Rosso, 2014, p.82). O assalariamento não estaria, a partir disso, necessariamente envolvido numa relação produtiva.

Desta forma setor terciário conta com uma alta variedade de atividades e especializações³⁵ e, em pesquisas, vem sendo comumente associado às formas de precarização do trabalho que, distantes à lógica da produção industrial fordista³⁶, engendram diversos mecanismos de exploração da força de trabalho. Aliada às características contemporâneas da sociabilidade informacional-digital – que vem sendo objeto analítico no campo da sociologia do trabalho brasileira nos últimos anos – se complexifica a condição simbiótica presente nos serviços entre “[...] trabalho produtivo e improdutivo, material e imaterial, com repercussões tanto na reprodução ampliada de capital, como nas formas de ser do trabalho e da classe trabalhadora” (Praun, 2023, p.255).

4.2 A divisão territorial do trabalho vivo

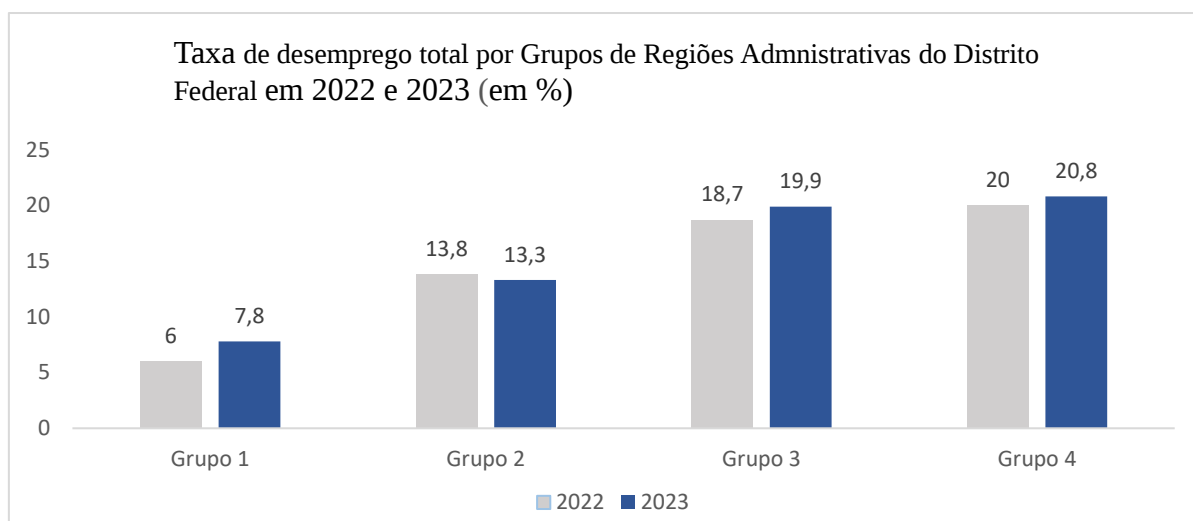
Para dimensionar a condição do emprego no território distrital, observa-se a adoção por parte de indicadores da IPEDF do parcelamento das RAs em grupos de renda. Tanto a PDAD (Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios) quanto a PED (Pesquisa de Emprego e Desemprego), trazem em suas publicações indicadores de análise do conjunto das Regiões Administrativas agrupadas tendo a renda do trabalho dos moradores como parâmetro. Tais indicadores servem de aporte para compreender a mediação entre potencial de consumo e território, diante das desigualdades territoriais produzidas na realidade distrital.

A PDAD aponta que da população em idade ativa (PIA), infere-se que apenas 58,9% estão economicamente ativas – ocupadas (89,1%) ou desocupadas (10,9%) (Ipedf, 2022, p.54). Já a PED-DF, realizada pelo convênio entre o IPEDF e o DIEESE, demonstra a distribuição do desemprego entre os grupos de RAs, sendo os grupos de renda mais baixa afetados com maiores taxas de desemprego, como se observa pelo **Gráfico 1**. A discrepância entre as taxas se dá de tal forma em que o *Grupo 4* conta com um número de desempregados mais de três vezes superior ao número relativo ao *Grupo 1* no ano de 2022, reduzindo levemente a diferença no ano seguinte.

³⁵ “O trabalho improdutivo abrange um amplo leque de assalariados, desde aqueles inseridos no setor de serviços, bancos, comércio, turismo, serviço público etc., até aqueles que realizam atividades nas fábricas, mas não criam diretamente mais-valor” (Antunes, 2001, p. 102).

³⁶ “O fordismo, idealizado como idade de ouro do capitalismo, permitiu, no pós-guerra, a universalização das relações sociais capitalistas para o conjunto de atividades produtivas com a generalização dos métodos de produção de mais-valia relativa, exigindo a ampliação do espectro das intervenções econômicas e políticas do Estado [...] A transformação nas condições de existência dos assalariados no fordismo é apreendida no terreno do consumo de massas” (Iamamoto, 2015, p.177)

Gráfico 1 - Taxa de desemprego total por grupos de Regiões Administrativas do Distrito Federal em 2022-2023



Fonte: PED-DF - Pesquisa de Emprego e Desemprego no Distrito Federal. Convênio: IPEDF-GDF/DIEESE
Elaboração do autor

Como já estimado anteriormente, sob uma taxa de informalidade de 29,7% no Distrito Federal para o ano de 2023, a condição do desemprego nos grupos territoriais se acresce na análise indicando elementos de precariedade no mundo do trabalho, sobretudo para os grupos territoriais de menor renda³⁷.

Como se pode notar na **Tabela 2**, o Distrito Federal conta com um alto percentual de trabalhadores ocupados em atividades de serviços, em contraposição a um baixo percentual de trabalhadores industriais. Em seguida, na **Tabela 3**, se nota, ao desagregar os dados para contemplar a realidade das RAs agrupadas por renda, que os serviços agregam a maioria dos empregos de todos os grupos, porém, sendo ainda mais incidentes nas regiões administrativas de maior renda.

Tabela 2 - Estimativas do número de ocupados segundo setores de atividade econômica no Distrito Federal (2022-2023)

Setores de atividade	Estimativas do número de ocupados segundo setores de atividade econômica (em mil pessoas)		
	2022	2023	Varição
Ocupados	1.395	1.409	1,0
Indústria de transformação	47	46	-2,1
Construção	76	69	-9,2
Comércio e reparação	241	223	-7,5

³⁷ A classificação atual destes grupos está exposta na página 36 deste documento.

Serviços	1009	1047	3,8
Administração pública, Defesa e Seguridade Social	179	184	2,8

Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego no Distrito Federal (PED-DF). Convênio: IPEDF-GDF e DIEESE. PED-DF Elaboração própria.

Tabela 3- Distribuição dos ocupados, segundo setor de atividade econômica, por grupos de regiões administrativas no Distrito Federal (2022-2023)

Setores de atividade	Distribuição dos ocupados, segundo setor de atividade econômica, por grupos de regiões administrativas - Distrito Federal – Biênio 2022-2023 (%)			
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
Indústria de transformação	-*	2,8	4,3	3,9
Construção	-*	3	7,1	9,3
Comércio e reparação	4,7	14,1	21,7	21,3
Serviços	90,9	78,8	65,1	63,5

Fonte: PED-DF - Pesquisa de Emprego e Desemprego no Distrito Federal. Convênio: IPEDF-GDF/DIEESE

Obs: Para as categorias marcadas com * amostra não comportou desagregação. Elaboração própria.

A PED indica que o setor de serviços é o que mais emprega, concentrando 73,3% dos ocupados no Distrito Federal. Em comparação com o setor de Comércio e Reparação, Indústria de Transformação e Construção Civil, os Serviços também representam o segmento da atividade econômica que melhor remunera. Essa especificidade no território distrital em parte reside no fato de que os serviços relativos à administração pública, altamente presente no território que guarda a capital federal, reúne um montante de trabalhadores/as cujos cargos são mais valorizados, embora dentro do setor público tenhamos uma diversidade de ocupações (Ipedf, 2024).

É importante salientar a gama de atividades que compõem o setor de serviços, diante de sua expressividade no mercado de trabalho do Distrito Federal. Observa-se pela **Tabela 4** que o conjunto de RAs de renda mais alta (grupos 1 e 2) congregam maior parte dos trabalhadores da administração pública, defesa e seguridade social; do ramo de informação e comunicação, atividades financeiras e tecno-científicas; da educação e, por fim, da saúde humana e serviços sociais, atividades que, em comparação às outras, concentram um nível maior de empregos formais. Tais ramos, segundo a PED (2023, p.25), também contam com as melhores faixas de rendimento médio. Em contrapartida, os trabalhadores das RAs de renda mais baixa (grupo 3 e grupo 4) estão alocados nos ramos da atividade de serviços mais precarizados, como os serviços domésticos; alojamento e alimentação; transporte, armazenagem e correio; e nas atividades administrativas e serviços complementares – que por sua vez concentram os piores salários.

Tabela 4 - Distribuição dos ocupados, segundo ramos do setor de serviços, por grupos de regiões administrativas no Distrito Federal (2022-2023)

Ramos do setor de serviços	Distribuição dos ocupados, segundo ramos do setor de serviços, por grupos de regiões administrativas - Distrito Federal – Biênio 2022-2023 (%)			
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
Transporte, armazenagem e correio	.*	3,9	5,4	5,4
Informação e comunicação; atividades financeiras e tecnocientíficas	23,7	16,2	7,3	5,6
Atividades administrativas e serviços complementares	3,2	8,9	13	13,4
Administração pública, defesa e seguridade social	34,9	15,8	5	3,7
Educação	8,5	9,7	6,6	5,1
Saúde humana e serviços sociais	10,1	9,5	6,7	5,1
Alojamento e alimentação	6,6	10,4	13,5	14,3
Serviços domésticos	*	3,1	7	10,2

Fonte: PED-DF - Pesquisa de Emprego e Desemprego no Distrito Federal. Convênio: IPEDF-GDF/DIEESE

Obs: Para as categorias marcadas com * a amostra não comportou desagregação.

Elaboração própria.

A condição de metrópole terciária, como também é o caso das demais metrópoles brasileiras, se mostra a partir da PED bastante heterogênea no desenvolvimento da divisão técnica do trabalho nas atividades de comércio e serviços, sendo igualmente heterogêneas suas qualidades de regulamentação e remuneração no território.

A **Tabela 5** e a **Tabela 6** são elucidativas neste parâmetro, onde a pesquisa mostra que os grupos de RAs de renda mais baixa estão inseridos em modelos precários de ocupações. Ao mesmo tempo se percebe a concentração de trabalhadores do *Grupo 1* em atividades do setor público, que demanda atenção especial pelo fato de Brasília centralizar a atividade política do país, concentrando, assim, vários dispositivos da administração pública federal em seu território. Tais empregos são, em sua maioria, formais e contam com remunerações que podem atingir cifras bem superiores à média da realidade distrital e brasileira³⁸.

Tabela 5 - Estimativa do número de ocupados, segundo posição na ocupação, no Distrito Federal (2022-2023)

Posição na ocupação	Estimativas do número de ocupados, segundo posição na ocupação (em mil pessoas)
---------------------	---

³⁸ Os assalariados do setor público que residem no Grupo 1 das regiões administrativas têm o rendimento médio real de R\$ 13.867. Ao mesmo tempo, para o mesmo grupo, os rendimentos no setor privado têm como rendimento médio real o valor de R\$ 7.084 (Ipedf, 2024).

	2022	2023	Varição
Ocupados	1.395	1.409	1,0
Assalariados ¹	956	972	1,7
Setor privado	654	667	2,0
Com carteira assinada	553	557	0,7
Sem carteira assinada	101	110	8,9
Setor público ²	302	305	1,0
Trabalhadores autônomos	244	237	-2,9
Empregados domésticos	75	74	-1,3
Demais posições ³	120	126	5,0

Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego no Distrito Federal (PED-DF). Convênio: IPEDF-GDF e DIEESE. PED-DF.

Notas da PED: (1) Excluem os empregados domésticos e incluem aqueles que não sabem a que setor pertence a empresa em que trabalham.

(2) Incluem os estatutários e celetistas que trabalham em instituições públicas (governos municipal, estadual, federal, empresa de economia mista, autarquia, fundação, etc). (3) Incluem empregadores, donos de negócio familiar, trabalhadores familiares sem remuneração, profissionais liberais e outras posições ocupacionais.

Elaboração própria

Tabela 6 - Distribuição dos ocupados, segundo posição na ocupação, por grupos de Regiões Administrativas, Distrito Federal (2022-2023)

Posição na ocupação	Distribuição dos ocupados, segundo posição na ocupação, por grupos de Regiões Administrativas - Distrito Federal – Biênio 2022-2023 (%)			
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
Setor público	49,7	27,7	10,4	7,1
Setor privado com CTPS	18,2	36,3	48,1	47
Setor privado sem CTPS	5,8	6,8	8,1	9,9
Autônomos com CNPJ	4,1	8,9	8	6,2
Autônomos sem CNPJ	3,3	6,6	13	14,6
Empregados domésticos	-*	3,1	7	10,2
Demais ocupados ¹	16,9	10,5	5,4	5

Fonte: PED-DF - Pesquisa de Emprego e Desemprego no Distrito Federal. Convênio: IPEDF-GDF/DIEESE.

Nota: Para as categorias marcadas com * a amostra não comportou desagregação.

(1): Inclui empregadores, donos de negócio familiar, trabalhadores familiares sem remuneração, profissionais liberais e outras posições ocupacionais.

Elaboração própria.

Tratando das novas morfologias do trabalho contemporâneo, chama a atenção a condição de territorialização dos trabalhadores autônomos, sobretudo sem CNPJ, cuja concentração reside incisivamente nas regiões do *Grupo 3* e do *Grupo 4*. A mesma condição se repete para o trabalho doméstico, mais presente nestas respectivas regiões. A posição precária no trabalho atua enquanto um fator de territorialização e reforça para as regiões periféricas o estigma de concentrar mão de obra informal e barateada. A partir da PED é notável o quanto os grupos 3 e 4 concentram trabalhadores cujo vínculo se dá sem carteira assinada no setor privado, quando não atua de forma autônoma sem CNPJ. Por outro lado, estas regiões repartem a menor parte dos empregos do setor público, de maior remuneração, formalidade e estabilidade.

O rendimento médio do trabalho para os ocupados no Distrito Federal no biênio 2022-2023 foi de R\$ 4.382. Contudo, ao se considerar o agrupamento territorial adotado pelo IPEDF,

constata-se que para o *Grupo 1* o rendimento médio foi de R\$ 10.980, o *Grupo 2* obteve a média de R\$ 5.206, o *Grupo 3* teve média de R\$ 2.256, e por fim o *Grupo 4* que contou com uma média de rendimentos de R\$ 2.406. Observa-se, portanto, uma grande desigualdade na relação entre território-rendimentos, que somada aos fatores reprodutivos podem ocasionar uma série de entraves para a viabilização da proteção social.

A respeito desta média salarial, aponta-se a prospectiva do DIEESE entre o salário mínimo nominal e o salário mínimo necessário³⁹, onde para o ano de 2024 o salário mínimo nominal equivale a R\$ 1.412,00, enquanto que o salário mínimo necessário à reprodução adequada de uma família equivale, em setembro de 2024, a R\$ 6.657,55. Desta forma, é evidente o quanto as regiões contempladas pelo *Grupo 3* e *Grupo 4* se encontram aquém dos padrões de consumo adequados para a reprodução.

Tabela 7 - Rendimento médio real dos ocupados, por grupos de regiões administrativas

Setor de atividade econômica	Rendimento médio real dos ocupados, por grupos de regiões administrativas				
	Total	Grupo 1 (alta renda)	Grupo 2 (média-alta renda)	Grupo 3 (média-baixa renda)	Grupo 4 (baixa renda)
Total	4.382	10.980	5.206	2.526	2.046
Indústria de Transformação	2.800	(16)	3.736	2.083	1.931
Construção	2.916	(16)	4.209	2.388	2.092
Comércio e Reparação	2.435	(16)	3.197	2.039	1.798
Serviços	5.033	11.145	5.671	2.740	2.136
Transporte, armazenagem e correio	3.143	(16)	3.907	2.637	2.404
Informação e comunicação; atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados; atividades profissionais, científicas e técnicas	7.090	10.938	7.183	3.810	3.156
Atividades administrativas e serviços complementares	2.294	(16)	2.676	2.044	1.949
Administração pública, defesa e seguridade social; educação, saúde humana e serviços sociais	7.656	12.879	7.332	4.138	3.063
<i>Administração pública, defesa e seguridade social</i>	<i>10.879</i>	<i>14.417</i>	<i>9.907</i>	<i>6.053</i>	<i>(16)</i>
<i>Educação</i>	<i>5.150</i>	<i>8.589</i>	<i>5.427</i>	<i>3.884</i>	<i>2.996</i>
<i>Saúde humana e serviços sociais</i>	<i>5.323</i>	<i>11.384</i>	<i>5.271</i>	<i>3.049</i>	<i>2.410</i>
Alojamento e alimentação; outras atividades de serviços; artes, cultura, esporte e recreação (14)	2.549	(16)	3.111	4.138	1.670
Serviços domésticos (15)	1.461	(16)	1.491	1.429	1.414

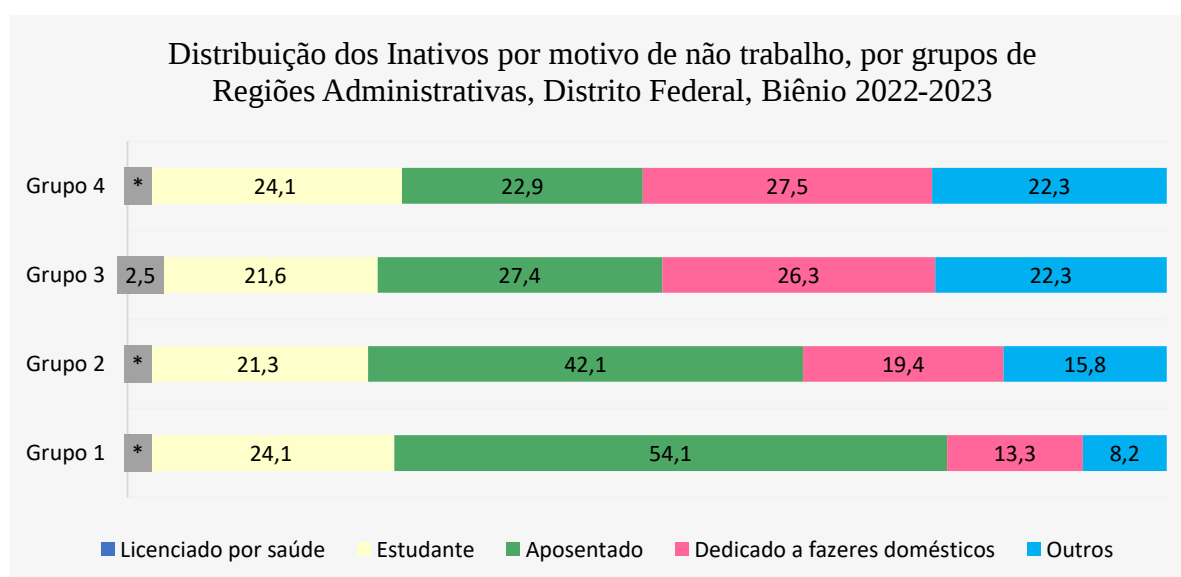
³⁹ O salário mínimo necessário para o DIEESE contempla os gastos de uma família composta por quatro pessoas, a se considerar seu consumo com moradia, alimentação, saúde, educação, higiene, transporte, vestuário, previdência e lazer.

Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego – Distrito Federal.
Elaboração própria.

A partir do **Gráfico 2** infere-se que as regiões administrativas de maior renda, no caso dos grupos 1 e 2, comportam um número maior de trabalhadores aposentados, enquanto que as regiões de menor renda, representadas pelos grupos 3 e 4, contam com percentuais que representam quase a metade de aposentados. A causa para isso pode ser diversa, contudo, estudos têm associado a flexibilização do trabalho, no contexto da reorganização produtiva, ao acesso deficitário dos benefícios previdenciários. As novas morfologias do trabalho, nesse sentido, conduzem à fragmentação de práticas laborais formais e continuadas – dando vazão ao crescimento de empregos informais, onde, muitas vezes, prescindem os direitos trabalhistas, como a contribuição por tempo de serviço.

Ao mesmo tempo, percebe-se que as regiões de menor renda contam com um percentual mais alto de pessoas inativas para o trabalho por motivo de dedicação aos afazeres domésticos quando comparadas às regiões de maior renda. Esta condição antagônica entre trabalho produtivo e trabalho reprodutivo têm produzido resultados no mercado de trabalho comumente associados, por parte da literatura, como se verá em seguida, às condições de precariedade do labor e à divisão sexual do trabalho.

Gráfico 2 - Distribuição dos Inativos por motivo de não trabalho, por grupos de Regiões Administrativas



Fonte: PED-DF - Pesquisa de Emprego e Desemprego no Distrito Federal. Convênio: IPEDF-GDF/DIEESE
Nota: Para as categorias marcadas com * a amostra não comportou desagregação.

A publicação mais recente da PDAD mostra uma grande concentração dos empregos no Plano Piloto, onde 40,7% do total de ocupações do Distrito Federal está concentrada nesta região. É apontado na pesquisa que 70,8% dos postos de trabalho ocupados pela população das RAs do grupo 1 estão localizados no Plano Piloto. Em contrapartida, apenas 31,1% das ocupações da população das RAs de renda média-baixa e de renda baixa estão inseridas no Plano Piloto. Estas RAs, cujo excedente de trabalho é o mais desvalorizado do agrupamento, tampouco criam suficientes postos de trabalho na própria região. Entre as regiões do grupo 3 e 4, apenas 37,2% e 36,2%, de sua população, respectivamente, trabalham na RA em que vivem (IPEDF, 2022, p.12), sendo o restante da força de trabalho destes grupos absorvido em outras regiões.

O uso de ônibus para o deslocamento até o trabalho é imperativamente mais recorrente nas regiões de renda baixa (52,9%) em comparação às de renda alta (11,7%). Isso corrobora o dado de que a população das RAs de média-baixa e baixa renda contam com um alto percentual de tempo de deslocamento para o trabalho, onde respectivamente 35,6% e 36,9% demoram em média tempos superiores a 45 minutos só para chegar ao local de trabalho. Para as regiões de renda alta apenas 7,2% de seus trabalhadores levam essa quantidade de tempo para se deslocar até o trabalho (IPEDF, 2021). Isso demonstra que os trabalhadores mais pauperizados representam também os que têm maior dificuldade para chegar ao local de trabalho, fator resultante das desiguais condições de acesso à habitação determinadas, sobretudo, pelo poder aquisitivo das famílias diante da valorização capitalista do espaço.

Fato é que o processo de metropolização no território brasiliense configurou-se a partir de uma condição onde os setores públicos e privados, produtivos ou improdutivos, não se atentaram para a necessidade de dotar nos territórios construídos as atividades econômicas suficientes para se suprir a necessidade de trabalho e dos demais serviços urbanos para o atendimento das necessidades da população ali situada. Assim, a região central de Brasília se conformou como o maior lócus de fornecimento de postos de emprego, sobretudo dos empregos de maior remuneração (Paviani, 2019).

Dessa forma, é evidente até os dias atuais que uma das maiores problemáticas desse espaço metropolitano continua a ser a concentração das atividades econômicas, o que produz efeitos sintomáticos como, por exemplo, os grandes deslocamentos para a realização do trabalho⁴⁰. Expressões manifestas por essa condição são o aumento da jornada que a classe

⁴⁰ O tempo médio de deslocamento que os moradores de cada RA do Distrito Federal levam até o seu trabalho pode ser visualizado no documento de apresentação da PDAD (Ipedf, 2022, p.26). Disponível em:

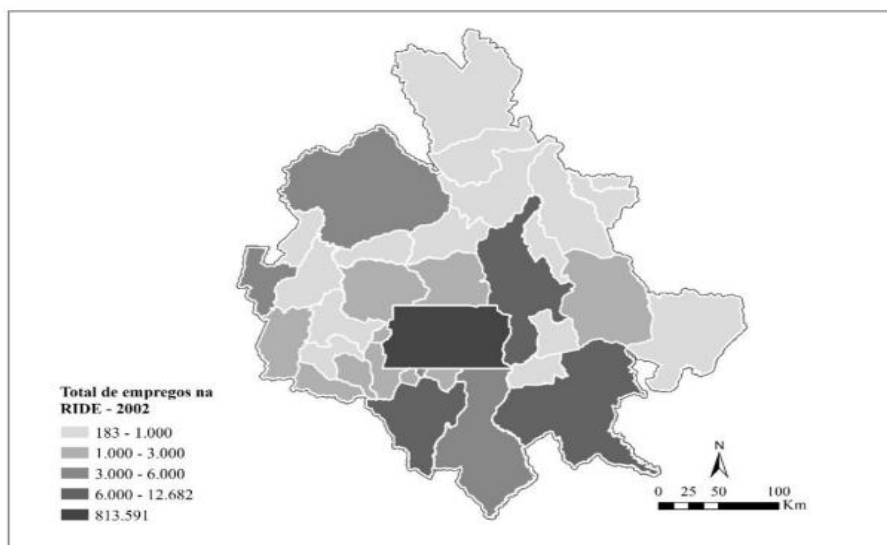
trabalhadora despende para efetuar a atividade laborativa, bem como maiores gastos com os meios de transporte, o enfrentamento diário de congestionamentos no trânsito e a gravosidade das condições ambientais e habitacionais que cotidianiza de forma hostil as expressões da “questão social” às classes mais desfavorecidas neste território, como visto na avaliação comunitária presente no capítulo anterior.

Ao se considerar a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno (RIDE), a divisão territorial do trabalho pode ser percebida por meio da concentração e centralização de atividades econômicas da região no Distrito Federal, local onde o mercado de trabalho é mais diversificado em comparação com os municípios do entorno. Em relatório disponibilizado pela antiga Codeplan, o estudo de Santana (2020) afere e analisa os indicadores socioeconômicos regionais a partir do padrão locacional da força de trabalho formal na RIDE.

Como se observa pela **Figura 6** e **Figura 7**, o DF concentrava a maior taxa de empregos formais no âmbito da RIDE em 2002, sendo discrepante a diferença em comparação aos demais municípios. Em 2017, ainda que essa concentração prevaleça no território distrital, se evidencia nos municípios limítrofes a evolução e consolidação de atividades da economia formal em seus territórios. O aquecimento do emprego formal na região integrada, conjuntamente aos estudos sobre o mercado de terras e a informalidade territorial no DF, são fatores interligados no âmbito da organização da RIDE ao compasso em que a força de trabalho excedente tende a se apropriar do espaço a partir de suas possibilidades de consumo, acabando atraídas para os municípios vizinhos.

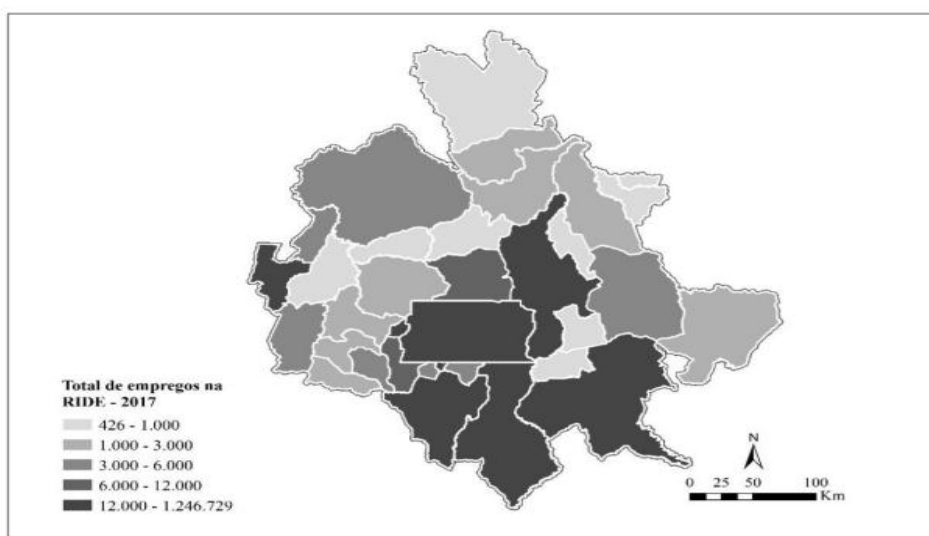
O consumo é cada vez mais encarecido em certas localizações. Outras localizações se funcionalizam para o capital e desenvolvem progressivos graus da divisão (social, técnica e territorial) do trabalho e atraem tanto uma coleção de capitais individuais como o excedente de capitais maiores, que a partir do processo de cooperação aquecem a economia espacial, abrigam novos postos de trabalho e desenvolvem a região.

Figura 6 - Espacialização do número total de empregos formais na RIDE em 2002



Elaboração da autora (Santana, 2020).

Figura 7 - Espacialização do número total de empregos formais na RIDE em 2017



Elaboração da autora (Santana, 2020).

O desenvolvimento da relação entre território e trabalho no âmbito do Distrito Federal e da RIDE demonstram barreiras a serem superadas, a se pensar primeiramente a desigual distribuição, por parte do poder público, de bens e serviços pelo território, privilegiando as áreas centrais com estruturas produtivas mais avançadas. Concomitantemente, as próprias regiões cuja economia espacial é desabastecida de serviços básicos demandam a atuação integrada de políticas sociais para uma atuação conjunta em prol da viabilização dos direitos relativos à cidade, como as condições habitacionais, ambientais, urbanas e infraestruturais adequadas.

A partir desta evolução é pertinente conceber e reafirmar a categoria divisão territorial do trabalho à luz do que foi posto por Milton Santos: um movimento dialético entre a divisão de trabalho vivo e de trabalho morto nos lugares. O ponto de inflexão entre as formas de produção e circulação do espaço-mercadoria e a dinâmica da produção e reprodução cotidiana da vida de trabalhadores nas cidades acaba por obedecer a lógica orgânica do capital, o que gera uma territorialização expropriada em lugares desabastecidos de condições produtivas e reprodutivas.

4.3 A divisão racial do trabalho

Um outro fator que demanda atenção no entendimento da dinâmica do mercado de trabalho do Distrito Federal, já evidenciado em outra oportunidade, é a condição da população negra na relação entre trabalho e território (Ghiraldelli; Carvalho, 2024). A partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) realizada pelo IBGE, o que se observa no mercado de trabalho brasileiro em sua série histórica é uma maior taxa de informalidade e subocupação para a população negra, menores rendimentos, maior taxa de desemprego, entre outras características. Decerto que esta não é uma prática descolada de sua base material e histórica.

A condição da população negra na sociedade brasileira é típica de relações sociais datadas no engendramento de formas de exploração e opressão racialmente determinadas. Suas características remontam ao processo de rupturas e continuidades da exploração da força de trabalho negra entre o regime escravista e o desenvolvimento da sociedade de mercado, que incidem direta e indiretamente nas demais esferas da vida, a se pensar suas condições objetivas tal qual seu lugar no território.

Considerando o Censo de 2022 realizado pelo IBGE, o que se observa no Brasil é a predominância de maiores taxas de ocupação em favelas e comunidades para pessoas pretas (12,8%) e pardas (10,1%), quando comparadas a pessoas brancas (4,9%) e amarelas (1,9%). No Distrito Federal essa tendência é respeitada, a se contabilizar um percentual de favelização de 9,5% para pessoas pretas e de 8,7% para pessoas pardas, comparada aos percentuais de 4,4% para pessoas brancas e 2,3% para pessoas amarelas. No caso da população indígena, o Censo aponta que o DF é a sétima unidade da federação com maior percentual de pessoas indígenas residentes em favelas e comunidades urbanas (entre o total de pessoas indígenas) (IBGE, 2024).

A partir dos dados da PDAD (2022, p.29) infere-se que a população do Distrito Federal é, em sua maioria, não branca. Do total da população, 46,2% se identifica como parda, 11,1%

como preta, 40,9% como branca, 1,4% como amarela e 0,3% como indígena. A pesquisa aponta uma maior incidência da população negra nas regiões de menor renda. Infere-se pela pesquisa que no grupo de RAs de renda alta a população negra constituía 38,8% da população total. Já no grupo de renda média-alta a população negra representava 53,6%; no grupo de renda média-baixa representava 60,6% e para o grupo de renda baixa totalizava 68,1% do número de moradores.

Os indicadores sobre a ocupação no mercado de trabalho, a se considerar os grupos de RAs, divididos por renda, complementam a caracterização da condição da população negra territorializada no Distrito Federal. Para o grupo de RAs de renda alta, apenas 38,7% da força de trabalho ocupada era negra; para o grupo de renda média-alta a população negra representa 56,8% de ocupados; para o grupo de média-baixa renda estima-se que 71,7% do número de ocupações seja força de trabalho negra e, finalmente, para o grupo de RAs de baixa renda a população negra representa 77,1% das ocupações (Ipedf, 2024).

A questão racial que se apresenta constitui uma característica do mercado de trabalho brasileiro. Na apreensão das relações étnico-raciais, é fundamental compreender o movimento histórico do trabalho do negro na sociedade brasileira, retratando aspectos desde o período escravista e evidenciando continuidades e rupturas sob o desenvolvimento das bases capitalistas, sobretudo por meio da demanda por força de trabalho livre e assalariada e as formas de alienação racial que se adaptam à realidade “moderna” na periferia do capitalismo e engendram formas particulares de racismo no metabolismo social⁴¹.

Nesse sentido, o que se evidencia no mundo do trabalho brasileiro é a continuidade de elementos do regime escravista que historicamente sedimentaram a gênese da “questão social” no país, trazendo como grande marca a inserção da população negra no mercado de trabalho aliada à “formação do exército industrial de reserva, a expansão de postos de trabalho flexíveis, instáveis, inseguros, incertos e precarizados” (Alves; Ghiraldelli, 2022, p.79). Nessa perspectiva, a divisão racial do trabalho:

[...] não é um arranjo institucional provocado pelo racismo estrutural, mas uma forma de ser do racismo no mercado de trabalho, fornecendo uma filtragem racial na compra e venda da força de trabalho, e está diretamente ligada ao modo de produção capitalista. A divisão racial do trabalho penetrou profundamente na sociedade

⁴¹ “O racismo é um conjunto de ideias e práticas institucionais que atribuem divisões de superioridade/inferioridade de acordo com um conjunto determinado e construído de características biológicas e/ou culturais que são falsamente consideradas como inerentes e permanentes aos subgrupos humanos. O racismo é variável e adaptável, mas se provou notavelmente valioso para os interesses capitalistas e imperialistas através dos séculos. Categorias específicas sugeridas aqui nessa estrutura de análise são o racismo como uma codificação de alienação, onde a alienação é articulada como hegemonia branca; o racismo como opressão específica; e o privilégio racial como uma categoria historicamente concreta que precisa ser localizada em contextos vividos específicos” (Mattos, 2019 apud Bakan, 2016, p.45-76).

capitalista, alargando o pauperismo, com a racialização do desemprego e com os baixos salários, que refletem na educação, na saúde, nas políticas sociais, na economia, ou seja, em todas as esferas que compõem a vida material da população negra (Alves, 2022, p.8).

Diante dessa realidade, fica evidente a combinação entre as condições de trabalho que submetem a população negra em face de um padrão precário de sua inserção no território. Tal processo é mediado também pela condição da renda proveniente do trabalho e suas possibilidades de reprodução e consumo. Os indicadores sinalizam para uma precarização não apenas do mercado de trabalho no processo de reorganização produtiva, mas da territorialização para a população negra no Distrito Federal.

A partir do observatório do IBEU-DF, infere-se que os índices de bem-estar urbano são mais defasados para as regiões administrativas de menor renda. As regiões de menor renda são os locais de residência que concentra a maioria da população negra no DF e, nesse sentido, conclui-se que a divisão racial do trabalho se mostra fator imperativo no ordenamento da territorialização desse grupo na metrópole de forma precária, que incide na proteção social e no bem-estar dos indivíduos.

A análise de Rolnik (1989, p.1), se torna cada vez mais assertiva – como põe a autora que “existe um território negro específico, território que tem uma história, uma tradição” e que também conforma uma *práxis* particular. Territórios negros, a partir da análise da autora, podem ser entendidos objetivamente como territórios que concentram as expressões contemporâneas de expropriação, da exploração da força de trabalho e da espoliação de bens e serviços urbanos que agregam à população condições adequadas de reprodução. Tampouco podem ser reduzidos a isto, uma vez que conservam também aspectos ontopositivos, por meio da história, da tradição e de identidades socioterritoriais que operam de forma a possibilitar resistências às ofensivas do capital.

Essa condição histórica fez e faz parte da formação social brasileira. Há quarenta anos Lélia Gonzalez (1984) já inferia elementos para uma análise da questão racial no território. A autora, ao descrever as condições de habitação e de vida da população negra urbanizada, recorre ao termo “divisão racial do espaço” como um elemento crítico acerca da territorialização desse grupo:

O lugar natural do grupo branco dominante são moradias saudáveis, situadas nos mais belos recantos da cidade ou do campo e devidamente protegidas por diferentes formas de policiamento que vão desde os feitores, capitães de mato, capangas, etc, até à polícia formalmente constituída. Desde a casa grande e do sobrado até aos belos edifícios e residências atuais, o critério tem sido o mesmo. Já o lugar natural do negro é o oposto, evidentemente: da senzala às favelas, cortiços, invasões, alagados e conjuntos “habitacionais” (...) dos dias de hoje, o critério tem sido simetricamente o mesmo: **a divisão racial do espaço** (...) No caso do grupo dominado o que se constata

são famílias inteiras amontoadas em cubículos cujas condições de higiene e saúde são as mais precárias. Além disso, aqui também se tem a presença policial; só que não é para proteger, mas para reprimir, violentar e amedrontar (1984, p.232, grifo nosso).

Com isso, fica evidente a insuficiência de políticas públicas e sociais atuando para amenizar o quadro de desigualdades quando se trata da territorialização da população negra. Estando a territorialização associada a um conjunto de fatores da produção e reprodução social dos indivíduos, há de se atentar para a necessidade de ações intersetoriais que envolvam programas de trabalho, emprego e renda, e para o conjunto diverso de políticas urbanas que permeiam a sociabilidade dos espaços que concentram a população negra.

4.4 A divisão sexual do trabalho

A presença de fortes traços de uma sociabilidade patriarcal no Brasil foi e é evidenciada por meio de instituições de pesquisa como IBGE, Ipedf e DIEESE a partir de um conjunto diverso de indicadores que apontam para desigualdades entre o público feminino e masculino nas relações sociais.

Como apontam Cisne e Santos (2018, p.45), a sociabilidade patriarcal que engendra as relações de gênero não surge do mundo das ideias ou da cultura – mas é, de maneira afirmativa, o produto de uma base material e histórica. A produção de Federici (2023) resguarda o processo histórico-político que demarcou para a constituição das bases capitalistas a incorporação de elementos da exploração e opressão de gênero – cuja funcionalidade ao capital foi e é propositiva – na sociedade moderna.

Sobre essas tendências e expressões, Kergoat (2012, p.214) reafirma “[...] a destinação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva”. Ainda, a autora tece críticas à posição do público masculino em suas ocupações, que contariam com um valor social de destaque e melhor estimados quando comparadas ao trabalho feminino. Federici considera essa relação, conferindo-lhe centralidade para o debate. Para a autora, a sociedade moderna dicotomiza a relação entre produção-reprodução, extinguindo sua unidade.

Com o desaparecimento da economia de subsistência que havia predominado na Europa pré-capitalista, a unidade entre produção e reprodução, típica de todas as sociedades baseadas na produção para consumo próprio, chegou ao fim conforme essas atividades foram se tornando portadoras de outras relações sociais. No novo regime monetário, somente a produção para o mercado estava definida como atividade criadora de valor, enquanto a reprodução do trabalhador começou a ser considerada algo sem valor do ponto de vista econômico e, inclusive, deixou de ser considerada um trabalho. O trabalho reprodutivo continuou sendo remunerado – embora em valores inferiores – quando era realizado para os senhores ou fora do lar. No entanto, a importância econômica da reprodução da força de trabalho realizada no âmbito doméstico e sua

função na acumulação do capital se tornaram invisíveis, mistificadas como uma vocação natural e designadas como “trabalho de mulheres” (Federici, 2023, p.153).

Diante dessa realidade, “Quais são as implicações da produção da força de trabalho fora do circuito produtivo de mercadorias, sendo ainda essencial para ele?” Esta pergunta é feita por Tithi Bhattacharya (2023, p.128). A autora aponta que atualmente o trabalho reprodutivo é complexo e determinado por várias instâncias sociais, a se pensar, por exemplo, a família enquanto um núcleo central de sociabilidade, mas incorporando também os “sistemas públicos de educação e saúde, instalações de lazer comunitárias, pensões e benefícios para os idosos”, e nesta pesquisa acrescenta-se também o direito à cidade enquanto um elemento central de reprodução da vida urbana. Como forma de remapear a exploração capitalista para elencar o trabalho reprodutivo diante do processo de valorização do valor, a autora sugere uma atualização na teoria marxiana, no sentido contrário ao que entendeu Federici, ou seja, de considerar unitária a relação binomial entre produção-reprodução:

É importante esclarecer que o que foi designado como dois espaços separados – (i) espaços de produção de valor (ponto de produção) e (ii) espaços de reprodução da força de trabalho – podem estar apartados em sentido estritamente espacial, mas na verdade estão unidos nos sentidos teórico e operacional. São formas históricas particulares de aparência pelas quais o capitalismo expressa. De fato, algumas vezes os dois processos de desenvolvem no mesmo espaço. É o caso das escolas públicas: funcionam como locais de trabalho ou pontos de produção e como espaços onde a força de trabalho (ou do futuro trabalhador) é socialmente reproduzida. Tal como no caso das aposentadorias, da saúde pública ou da educação, o Estado desembolsa alguns recursos para a reprodução social da mão de obra. É somente dentro de casa que o processo de reprodução social permanece não assalariado (Bhattacharya, 2023, p.129).

É necessário, diante da conexão entre os elementos produtivos e reprodutivos, apreender o lugar dos gêneros de maneira multifatorial – considerando seus aspectos históricos, políticos, culturais, econômicos etc. – determinantes para a organização do espaço social. Congrega-se, para este fim, uma análise local sobre as condições do trabalho e das condições de urbanidade, com o propósito de aproximar-se da questão.

No que tange ao mercado de trabalho, percebe-se uma condição histórica de organização social do trabalho que prevalece e se agudiza no capitalismo: a divisão sexual do trabalho, categoria que vem concentrando esforços teóricos nos últimos anos. A faceta da divisão sexual do trabalho, conforme o entendimento de Souza-Lobo (2011), é a sexualização das relações sociais e de trabalho outorgada de maneira desigual e opressiva. A autora pontua que a divisão sexual do trabalho “[...] produz e reproduz a assimetria entre práticas femininas e masculinas, constrói e reconstrói mecanismos de sujeição e disciplinamento das mulheres, produz e reproduz a subordinação do gênero dominação” (2011, p.174).

Dessa forma, a divisão sexual do trabalho se mostra estruturante para as relações de gênero/sexo, já que incide de maneira objetiva tanto no âmbito da exploração da força de trabalho no contexto da produção capitalista, mas também por se engendrar no conjunto de elementos das relações de reprodução desta própria força de trabalho.

Diante desta relação, apreende-se que a divisão sexual do trabalho se mostra incisiva tanto nas relações de produção de mercadorias ou serviços, quanto do consumo pessoal, familiar ou coletivo. A se considerar o quadro de precariedade que o mundo do trabalho congrega no modo de produção capitalista, este quadro é composto por condições particulares (porém cada vez mais universais) de precarização da mão de obra feminina, mas também de outros elementos de sua sociabilidade.

Levando em consideração a primeira condição, ou seja, a qualidade do trabalho incorporado ao circuito produtivo, pode se notar a precarização do emprego feminino e dos elementos partícipes dessa relação. Como aponta Hirata (2009, p.88-89), a condição destes empregos demonstra, na atualidade, entraves para a realização de uma proteção social efetiva nos rumos do desenvolvimento capitalista:

Houve um aumento na participação das mulheres no mercado de trabalho, tanto no setor formal quanto nas atividades informais, e um crescimento renovado dos empregos no setor de serviços. No entanto, e esse é um dos paradoxos da mundialização, seu crescimento foi acompanhado pelo aumento de sua precarização e sua vulnerabilidade. Esses empregos são frequentemente instáveis, mal remunerados, desvalorizados socialmente, com possibilidade quase nula de promoção e de carreira, e com direitos sociais frequentemente limitados ou inexistentes, tanto na Ásia quanto na Europa e na América Latina.

A partir dos dados extraídos do SIDRA, pode se inferir, desde o começo da série histórica da PNADC, que os indicadores apontam uma taxa de desocupação maior para o segmento feminino no Brasil. No Distrito Federal, os números obedecem a mesma tendência também desde o início da série. Tal diferencial é mais evidente no território distrital, quando no 1º trimestre de 2023 a taxa de desocupação para o público feminino foi de 15,7%, enquanto que para o segmento masculino marcava 8,7%, ou seja, uma diferença de 7% nas taxas para ambos os sexos⁴². O DIEESE, a partir dos dados da PED, demonstra que as mulheres também acumulam um maior tempo médio na procura por emprego, na comparação com os homens.

Esta discrepância, como se observa na **Tabela 7**, é evidente também quando se trata dos rendimentos entre homens e mulheres. O salário das mulheres é, desde o começo da série em 2012, inferior aos homens, tanto no Brasil, quanto no Distrito Federal.

⁴² Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6396#resultado>. Acesso em 14/02/2025.

Tabela 8 - Rendimento médio mensal real das pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência com rendimento de trabalho, habitualmente recebido no trabalho principal entre homens e mulheres no Brasil e no Distrito Federal (em reais, R\$)

Ano	Brasil		Distrito Federal	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
2012	3121	2280	6190	4555
2013	3186	2348	5988	4663
2014	3310	2441	5791	4399
2015	3278	2476	5914	4557
2016	3162	2429	5866	4377
2017	3193	2505	5364	4278
2018	3243	2492	6210	4383
2019	3247	2559	5828	4560
2020	3303	2556	5375	4333
2023	3234	2573	5556	4022
2024	3361	2669	5709	4110

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios Contínua Trimestral
Elaboração própria

Embora no Distrito Federal a média salarial seja superior à média brasileira, a diferença de rendimentos entre homens e mulheres também se mostra mais aguda no território analisado. Percebe-se uma distância significativa entre os ganhos do trabalho feminino em comparação ao masculino, circunstância que chama a atenção. Ao mesmo tempo, a média de rendimentos do público feminino são inferiores ao masculino independentemente de sua forma de inserção no mercado de trabalho (assalariados do setor privado e público, ocupações com e sem carteira assinada e autônomos), segundo dados do DIEESE.

Para o biênio 2022/2023 se observa no território um maior incremento da mão de obra feminina na informalidade, sobretudo na condição de empregada no setor privado sem carteira assinada (DIEESE, 2024, p.9). Este fator é determinante para o planejamento de políticas de trabalho, emprego e renda, visto que, como apresentado na **Tabela 5**, o emprego informal é o tipo de ocupação que mais cresceu no Distrito Federal. Alerta-se para os dados disponíveis no SIDRA, onde se constata a falta de dados continuados disponíveis para a unidade federativa do Distrito Federal acerca da incidência do emprego informal no agrupamento por sexo (homens e mulheres).

No que tange ao trabalho reprodutivo, os dados extraídos do SIDRA demonstram uma maior incidência de realização de afazeres domésticos por parte do grupo feminino em todos os anos da série no território distrital (2016-2019 e 2022), o que corrobora com a literatura sobre

a posição feminina diante da divisão social do trabalho, que conjura certos elementos reprodutivos – sobretudo atrelado ao trabalho doméstico ou de cuidados – como funções direcionadas às mulheres no contexto do trabalho.

Sob a análise que agrega as RAs por grupos de renda, percebe-se que a presença feminina é mais incidente nos *Grupos 3 e Grupo 4*, ou seja, em territórios de menor renda. A partir disso se podem projetar qualidades sobre suas formas de territorialização igualmente a partir do recurso dos indicadores do IBEU-DF. Conforme explicitado anteriormente, estes territórios contam com indicadores urbanos de menor qualidade, o que afeta a condição reprodutiva da população quanto às dimensões da infraestrutura urbana, mobilidade, presença de serviços e as condições ambientais e habitacionais a que se inserem.

O espaço urbano, sobretudo enquanto um ponto de inflexão entre o trabalho social produtivo e reprodutivo, se organiza de forma particular à divisão sexual do trabalho, inferindo ao espaço os caracteres da dinâmica opressiva de gênero, construída de forma historicamente dinâmica em cada território. No caso do Distrito Federal, observa-se a precariedade da territorialização feminina, onde o resultado da divisão sexual do trabalho compõe um quadro interseccional de demandas atinentes à proteção social a este grupo, o que exige do poder público local/distrital articulações intersetoriais – tanto de políticas, projetos e programas desenvolvidos pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda, como também da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

O processo precário de territorialização na sociedade capitalista deve ser entendido a partir de sua mediação com as estruturas do processo produtivo, em sua dinâmica histórica. Em se tratando de um território permeado pelo precário mundo do trabalho mundializado e flexibilizado, seus caracteres se incorporam a esses elementos. O confronto entre capital-trabalho-terra exprime os condicionantes das expropriações secundárias, da informalidade, da segregação entre outras formas particulares do avanço neoliberal no processo de valorização capitalista.

A imbricação entre neoliberalismo, mercado de trabalho e território, a partir dos indicadores da PED e da PDAD, demonstra-se deletéria para a classe trabalhadora. Conforme Santos e Silveira (2021, p.312), o neoliberalismo tem causado mudanças consideráveis na utilização do território, ao passo que o uso e apropriação do espaço urbano para determinadas classes sociais se torna, segundo os autores, cada vez mais seletivo, punindo as populações “mais pobres, mais isoladas, mais dispersas e mais distantes dos grandes centros urbanos e dos centros produtivos” através das suas condições de consumo e acessibilidade reduzidas mediante a precarização do labor. Santos e Silveira, sobre esta relação, também comentam que:

O neoliberalismo conduz a uma seletividade maior na distribuição geográfica dos provedores de bens e de serviços, levados pelo império da competitividade a buscar, sob pena de seu próprio enfraquecimento, as localizações mais favoráveis. A tendência à concentração econômica agrava essa tendência. Desse modo a acumulação, em certos pontos, das respectivas atividades pode conduzir a maiores dificuldades quanto ao acesso aos respectivos produtos, sejam eles bens ou serviços (2021, p.312).

Apreende-se, a partir da relação entre trabalho e território, que as formas de territorialização no Distrito Federal se afeiçoam às formas da precarização do trabalho abstrato, culminando num quadro agudizado de concentração das expressões da “questão social” que se manifestam no desemprego, subocupações, informalidade, pauperismo, higienismo, seletividade, desproteção social, ausência de políticas públicas e a gentrificação dos espaços que tende a segregar os segmentos populacionais mais subalternizados.

A divisão territorial do trabalho congrega, portanto, os outros modos de ser constitutivos do mercado de trabalho – como o caso da divisão racial e sexual do trabalho. Além disso, tem imprimido inexoravelmente a disposição desigual do trabalho cristalizado e do trabalho vivo dentro do território, causando impactos significativos nas condições dos indivíduos urbanizados em suas formas de territorialização e de consumo no contexto de crise da sociedade salarial.

Conclusão

A partir dos campos explorados pela pesquisa, sobretudo no que concerne ao estudo do território em sua forma universal e particularizada, foi perceptível a visualização de elementos estruturantes da produção capitalista do espaço calcados em bases filosóficas materialistas – tendo como base o *locus* de pesquisa e sua relação com o metabolismo da sociedade burguesa.

Decorrente deste reconhecimento, a pesquisa possibilitou se aproximar do processo de produção e reprodução dos territórios tendo como centralidade a categoria que fundamenta o ser social: o trabalho. Assim, demarca-se o contexto ontológico que circunscreve o território estudado e a condição específica ordenada a partir da posição periférica da economia brasileira no processo de mundialização do modo de produção capitalista.

A pesquisa buscou aferir como o processo de produção e reprodução dos territórios é, na materialidade, vetor dos expoentes da produção capitalista considerando seus aspectos históricos, políticos e econômicos.

Por meio da articulação entre uma revisão documental sobre a constituição e desenvolvimento da estrutura produtiva e dos espaços construídos no âmbito do território do Distrito Federal; da distribuição e o acesso da força de trabalho à cidade; e no contexto de radicalização das expressões da questão urbana, a pesquisa permitiu articular o desenvolvimento territorial do Distrito Federal às categorias desenvolvidas anteriormente no âmbito teórico, reconhecendo na realidade as explicações socioprocessuais para a interpretação dos fenômenos atuais.

A primazia da política e da economia enquanto determinantes privilegiados da análise territorial permitiram o adensamento, por meio do processo de mediação entre os níveis territoriais, das políticas territoriais e urbanas que determinam o modo de ser dos lugares onde a produção capitalista se desenvolve.

Tendo como forma particular o território do Distrito Federal, a pesquisa foi capaz de evidenciar demandas centrais no âmbito das políticas públicas do espaço; bem como a correlação de forças políticas historicamente construídas; as políticas territoriais executadas; e o processo de participação social que, por fim, conforma um mote de condições reveladoras sobre a dinâmica territorial estudada.

Ademais, a visualização da relação entre trabalho, renda e território foi capaz de apontar as tendências presentes no âmbito da produção do espaço que é *lôcus* de pesquisa, abarcando

as diferentes condições de urbanidade entre as Regiões Administrativas e suas respectivas posições de classe.

Para finalizar, a dinâmica econômica foi evidenciada por meio de uma análise do mercado de trabalho, que resultou numa aproximação mais fiel de condições que determinam objetivamente e posicionam a vida de indivíduos e famílias no território diante do processo de reprodução e proteção social. Neste contexto, a leitura combinada de indicadores do mercado de trabalho distrital oportunizou a visualização do processo de reestruturação produtiva, das reformas liberais do trabalho e seus impactos para o sistema de proteção social; as características principais da nova morfologia do trabalho no território; e sua relação com o consumo do espaço urbano e a territorialização.

Uma análise à luz da categoria da “divisão territorial do trabalho” permitiu a construção teórica de um processo metodológico que buscou apreender a realidade multifacetada da dinâmica territorial. Ao estabelecer uma leitura unitária entre a produção e socialização de territórios com seu elo infindável às relações sociais capitalistas, que fundamenta formas de territorialização espoliativas e expropriadas, é possível – resguardando a centralidade do trabalho no modo de produção – apreender pela própria categoria trabalho os nexos dos problemas que desaguam no desenvolvimento urbano brasileiro e distrital.

Uma análise sobre a divisão territorial do trabalho possibilita avaliar de forma crítica o território do Distrito Federal e apreender algumas de suas determinações particulares a partir da interlocução entre o processo de construção e ordenamento do espaço, e concomitantemente como se caracteriza e se posiciona a força de trabalho na metrópole. Constatou-se a partir disso a tendência de crescente seletividade dos equipamentos urbanos, representativa da má distribuição e abastecimento de infraestruturas físicas e sociais no território, sobretudo para os territórios que podem ser consumidos pelas classes sociais mais precarizadas pelas novas formas de trabalho da atual estrutura produtiva.

Neste sentido, os resultados compreenderam o reconhecimento de um planejamento territorial capitaneado pelos interesses privados, o que gera sérios rebatimentos nas políticas públicas e sociais. O território estudado representou de forma característica os processos de contrarreforma do Estado no que tange às políticas de desenvolvimento urbano adotadas e implementadas na contemporaneidade.

De forma complementar, o estudo possibilitou averiguar a insuficiência do mercado de trabalho na garantia de consumo, impactando sua territorialização – com enfoque nas divisões racial e sexual do trabalho – onde, à um número cada vez mais partícipe da economia local, prescinde-se de equipamentos urbanos necessários e adequados para a reprodução de indivíduos

e famílias; e, por fim, engrena-se a lógica da segregação socioespacial no território e agudiza-se a questão urbana enquanto uma faceta da questão social.

Referências

ABREU, Maria Helena Elpídio. *Território, política social e serviço social no contexto do social-liberalismo*. 2009. 312 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

ALVES, Giovanni (org.) *Trabalho e valor: O novo (e precário) mundo do trabalho no século XXI*. 1ª ed. Marília, SP: Projeto Editorial Praxis, 2021.

ALVES, Leonardo Dias. A divisão racial do trabalho como um ordenamento do racismo estrutural. *Revista Katálisis*, Florianópolis, v. 25, n. 2, p. 212-221, maio/ago. 2022. Disponível em: <https://www.revistas.udesc.br/index.php/katalysis/article/view/2022>. Acesso em: 14 fev. 2025.

ALVES, Leonardo Dias; GHIRALDELLI, Reginaldo. A divisão racial do trabalho na formação social brasileira. In: NEVES, Angela Vieira; GHIRALDELLI, Reginaldo (orgs.). *Trabalho, democracia e participação no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2022.

ANTUNES, Ricardo. Proletariado digital, serviços e valor. In: ANTUNES, Ricardo (org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil IV: trabalho digital, autogestão e expropriação da vida*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 9ª. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BHATTACHARYA, Tithi. Como não passar por cima da classe: reprodução social do trabalho e a classe trabalhadora global. In: BHATTACHARYA, Tithi (org.). *Teoria da reprodução social: remapear a classe, recentralizar a opressão*. São Paulo: Elefante, 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 27 de maio de 2024.

BRASIL. Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956. Dispõe sobre a mudança da Capital Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 set. 1956. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2874-19-setembro-1956-373749-norma-actualizada-pl.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2025.

_____. Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e institui a alienação fiduciária de coisa imóvel. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 nov. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm. Acesso em: 11 fev. 2025.

_____. Estatuto da Cidade. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul. 2001.

_____. Banco Central do Brasil. *Relatório anual 2003*. BCB, 2003.

_____. Banco Central do Brasil. *Relatório anual 2018*. BCB, 2018.

CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. “Cartografias” de um debate teórico: o “espaço” e o “tempo” na dinâmica urbana do trabalho e da cidade. In: FRANCISCO, Elaine Marlova Venzon; ALMEIDA, Carla Cristina Lima de (orgs.). *Trabalho, território, cultura: Novos prismas para o debate de políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2007.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. 7^a ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL (CODEPLAN). Evolução dos movimentos migratórios no Distrito Federal: 1950-2010. Série Demografia em Foco, n. 7. Brasília, DF: CODEPLAN, 2013. Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/evolucao-dos-movimentos-migratorios-no-distrito-federal-1950-2010>. Acesso em: 14 fev. 2025.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

DAL ROSSO, Sadi. Teoria do valor e trabalho produtivo no setor de serviços. *Caderno CRH*, v. 27, n. 70, p. 1-20, abr. 2014. Disponível em: <https://www.revistas.ufba.br/index.php/crh/article/view/2014>. Acesso em: 14 fev. 2025.

DE OLIVEIRA LANCELLOTTI, Ana Carolina; GUINANCIO, Cristiane. A política urbana do Distrito Federal: um resgate historiográfico da relação entre ocupação territorial e desigualdades socioespaciais. *Paranoá*, [S. l.], v. 15, n. 33, p. 1-23, 2022. DOI: 10.18830/issn.1679-0944.n33.2022.19. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/paranoa/article/view/42399>. Acesso em: 26 jan. 2025.

DIEESE; IPEDF. *Pesquisa de Emprego e Desemprego no Distrito Federal: Biênio 2023-2024*. 2024. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/publicacoes/2024/ped-distrito-federal-2023-2024.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

DIEESE. *As dificuldades da população negra no mercado de trabalho*. Boletim Especial, 2023. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimespecial/2023/conscienciaNegra2023.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2025.

DIEESE. *Território e trabalho no Distrito Federal: Biênio 2022-2023*. 2024. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/publicacoes/2024/territorioTrabalhoDF.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

DIEESE. *Mulheres e trabalho remunerado no Distrito Federal*. Boletim Anual, 2024. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisedped/2024/2024mulheres.html>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 803, de 25 de junho de 2009, atualizada pela Lei Complementar nº 854, de 25 de junho de 2012 (sem anexos). Brasília, DF: GDF, 2009. Disponível em: <https://www.df.gov.br/leis/lei-complementar-803-2009>. Acesso em: 14 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 41.004, de 20 de julho de 2020. Institui a estrutura de governança e gestão participativa do processo de revisão da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT. Brasília, 20

de julho de 2020. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/12950be8a2224b9da88fa682bbf4a514/exec_dec_410_04_2020.html#:~:text=DECRETO%20N%C2%B0%2041.004%2C%20DE,Diretor%20de%20Ordenamento%20Territorial%20%E2%80%93%20PDOT>. Acesso em: 28 de janeiro de 2025.

DISTRITO FEDERAL. Lei complementar nº 951, de 25 de março de 2019. Altera o art. 135 e anexos da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e dá outras providências, e os arts. 4º e 14 da Lei nº 5.022, de 4 de fevereiro de 2013, que dispõe sobre o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV e dá outras providências. Brasília, 25 de março de 2019. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/8815d609bb134b6fa055711bab4e2b49/Lei_Complementar_951_25_03_2019.html#:~:text=Altera%20o%20art.,outras%20provid%C3%A2ncias%2C%20e%20os%20arts> . Acesso em: 28 de janeiro de 2025.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 353, de 13 de dezembro de 1992. Estabelece o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT). Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 15 dez. 1992. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/656/Lei_353_13_12_1992.html>. Acesso em: 11 fev. 2025.

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa. O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília. In: PAVIANI, Aldo (org.). *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2 ed, 2010.

FNUR. *Dossiê do desmonte da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades*. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves et al. (Orgs.), 2020.

FONTES, Virgínia. A transformação dos meios de existência em capital – expropriações, mercado e propriedade. In: BOSCHETTI, Ivanete (org.). *Expropriação e direitos no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2018.

GHIRALDELLI, Reginaldo. Crônica de uma crise pandêmica anunciada e suas implicações para o trabalho e os direitos. In: NEVES, Angela Vieira; GHIRALDELLI, Reginaldo (orgs.). *Trabalho, democracia e participação no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2022.

GHIRALDELLI, R.; CARVALHO, L. T. S. Particularidades do mercado de trabalho do Distrito Federal. *Serviço Social em Debate*, v. v. 7 n. 1, p. 120-135, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.36704/ssd.v7i1.7549>. Acesso em 30/01/2025

GHIRALDELLI, Reginaldo; SILVA, Isabella Reis. Reforma trabalhista e a dilapidação dos direitos da classe trabalhadora. *Revista Direitos, Trabalho e Política Social*, Cuiabá, v. 10, n. 18, p. 1-23, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://www.revistadireitostrabalhoepoliticassocial.ufmt.br/article/view/2024>. Acesso em: 14 fev. 2025.

GODOY, Paulo. *A valorização capitalista do espaço e a teoria marxista do valor*. 1ª ed. São Paulo: Alameda, 2022.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. In: *Revista Ciências Sociais Hoje*. Anpocs, p. 223-244, 1984. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/anais/1984>. Acesso em: 14 fev. 2025.

GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 10.829, de 14 de outubro de 1987. Regulamenta o art. 38 da Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960, no que se refere à preservação da concepção urbanística de Brasília. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/15139/exec_dec_10829_1987_rep.html. Acesso em: 11 fev. 2025.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos tempo” à multiterritorialidade*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. 12ª ed. São Paulo: Loyola, 2003.

_____, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

_____, David. *Os limites do capital*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

HIRATA, Helena. Mundialização, divisão sexual do trabalho e movimentos feministas transnacionais. *Cadernos Crítica Feminista*, ano III, n. 2, p. 1-20, dez. 2009. Disponível em: <https://www.revistacriticafeminista.ufrj.br/article/view/2009>. Acesso em: 14 fev. 2025.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 9ª ed. – São Paulo: Cortez, 2015.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Continua)*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/pnad-continua>. Acesso em: 11 fev. 2025.

IMPERATORI, Thais Kristosch. O hibridismo na cultura política do Distrito Federal: entre o clientelismo e a luta por direitos mediante a participação social. In: NEVES, Angela Vieira; GHIRALDELLI, Reginaldo (orgs.). *Trabalho, democracia e participação no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2022.

IPEA. *Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU): contextualização e diretrizes gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Nota Técnica. Brasília, DF: IPEA, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/pndu/nota-tecnica-2020>. Acesso em: 14 fev. 2025.

IPEDF. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) 2022. Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal (IPEDF), 2022. Disponível em: <https://www.ipe.df.gov.br/pdad/>. Acesso em: 11 fev. 2025.

IPEDF. Apresentação da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) 2022. Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal (IPEDF), 2022. Disponível em: <https://www.ipe.df.gov.br/pdad/>. Acesso em: 11 fev. 2025.

IPEDF. Mulheres e trabalho remunerado no Distrito Federal. Boletim Anual, 2024. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisePED/2024/2024mulheres.html>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

_____. Território e trabalho no Distrito Federal. Boletim Anual: Ano 33, nº03, maio de 2024.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses. Informalidade Territorial e Mercado de Terras Urbanas no Distrito Federal. *Texto para discussão*, Brasília, Codeplan, n. 18, 2016.

_____, Sérgio Ulisses. Desigualdades socioespaciais intraurbanas na Brasília Metropolitana. In: PAVIANI, Aldo; JATOBÁ, Sérgio Ulisses (org.). *Brasília 60 anos: desigualdade socioespacial em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2024.

LANCELOTI, Ana Carolina de Oliveira; GUINANCIO, Cristiane. A política urbana do Distrito Federal: um resgate historiográfico da relação entre ocupação territorial e desigualdades socioespaciais. *Paranoá*, v. 15, n. 33, p. 1-23, 2022. Doi: [10.18830/issn.1679-0944.n33.2022.19](https://doi.org/10.18830/issn.1679-0944.n33.2022.19). Acesso em 14/02/2025.

LEFEBVRE, Henri. *A cidade do capital*. Rio de Janeiro, Lamparina, 2ª edição, 2021.

LOJKINE, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia; KOUPAK, Kelen. Fundamentos sobre Estado, sociedade civil e democracia participativa: uma reflexão teórica a partir de Gramsci. *CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, Juiz de Fora, n. 36, 2022. Disponível em: <https://www.revistacsonline.ufjf.br/article/view/2022>. Acesso em: 14 fev. 2025.

LUKÁCS, György. *Para uma ontologia do ser social I*. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

LUKÁCS, György. *Socialismo e democratização: escritos políticos 1956–1971*. Organização, introdução e tradução de Carlos Nelson Coutinho e José Paulo Neto. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

MAURIEL, Ana Paula. Estado e expropriações no capitalismo dependente. In: BOSCHETTI, Ivanete (org.). *Expropriação e direitos no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2018.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846)*. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. 2ªed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARK, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Livro 1. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

MARX, Karl. *Miséria da filosofia: Resposta à filosofia da miséria, do Sr. Proudhon*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã: Crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas*. 3.ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2007.

MELO, Marina Leite. *A expropriação de terras em Brasília/DF: urbanização a interesse de quem?* 2019. Tese (Doutorado em Política Social). Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

MOTA, Ana Elizabete. Expropriações contemporâneas: hipóteses e reflexões. In: BOSCHETTI, Ivanete (org.). *Expropriação e direitos no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2018.

MATTOS, Marcelo Badaró. *A classe trabalhadora de Marx ao nosso tempo*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

MORAES, Antônio Carlos Roberto de; COSTA, Wanderley Messias da. *Geografia crítica: a valorização do espaço*. São Paulo: Hucitec, 1984. Disponível em: https://books.google.com/books/about/Geografia_cr%C3%ADtica.html?id=UMoNAAAAYAAJ. Acesso em: 14 fev. 2025.

MPDFT. Documento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) sobre as Irregularidades do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) de 2009. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2009. Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/noticias-2009-mainmenu-372/2103-mpdft-ajuiza-acao-direta-de-inconstitucionalidade-contra-pdot>. Acesso em: 11 fev. 2025.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia Política: uma introdução crítica*. 8ª ed. – São Paulo: Cortez, 2012.

OLIVEIRA, Alberto de. *Território e mercado de trabalho: discursos e teorias*. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

OSÓRIO, JAIME. *O Estado centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder*. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

PAVIANI, Aldo. A metrópole terciária. In: PAVIANI, Aldo (org.). *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª edição, 2010. (Coleção Brasília).

PAVIANI, Aldo. Área metropolitana de Brasília a integrar: o desafio do desemprego e da descentralização de atividades. In: VASCONCELOS, Ana Maria (org.). *Território e Sociedade: as múltiplas faces da Brasília metropolitana*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

PEREZ, Carmen Lúcia Vidal. Ler o espaço para compreender o mundo: algumas notas sobre a função alfabetizadora da Geografia. *Revista Tamoios*, ano II, n. 2, p. 1-20, jul./dez. 2005. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/tamoios/article/view/646>. Acesso em: 14 fev. 2025.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. *Política social: temas e questões*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PRAUN, Luci. Sujeitos ao acaso: trabalho flexível e vida fortuita sob o capitalismo contemporâneo. In: ANTUNES, Ricardo (org.). *Icebergs à deriva: o trabalho nas plataformas digitais*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2023.

RAICHELIS, Raquel. Gestão pública e a questão social na grande cidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 69, p. 13-48, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/ywJskBcfMPLjtqGf69cDYmt/?format=pdf>. Acesso em: 14 fev. 2025.

RANIERI, Jesus. *Trabalho e dialética: Hegel, Marx e a teoria social do devir*. São Paulo: Boitempo, 2011.

ROLNIK, Raquel. Territórios negros nas cidades brasileiras: etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro. *Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, v. 17, p. 1-17, 1989. Disponível em: <https://urbandatabrasil.fflch.usp.br/producoes-em-periodicos-cientificos/territorios-negros-nas-cidades-brasileiras-etnicidade-e-cidade>. Acesso em: 14 fev. 2025.

_____, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2019.

RICHARDSON, Robert Jarry. *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTANA, Adrielli. Padrão locacional da mão de obra nos setores econômicos do Distrito Federal e Entorno. *Texto para Discussão*, Brasília, DF: Ipedf, n. 70, 2020. Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/TD-70-Padrão-locacional-da-mão-de-obra-nos-setores-econômicos-do-Distrito-Federal-e-Entorno-2020.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2025.

SANTOS, Milton. *Por uma Economia Política da Cidade: O caso de São Paulo*. 2ª ed. 1ª reimpr. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2012.

_____, Milton. *A Urbanização Desigual: A especificidade do Fenômeno Urbano em Países Subdesenvolvidos*. 3ª ed. 3ª reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

_____, Milton. *A Urbanização Brasileira*. 5ª ed., 6, reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2023.

_____, Milton. *O Espaço do Cidadão*. São Paulo: Editora Nobel, 1987.

_____, Milton; Silveira, María Laura. *O Brasil: território e sociedade no século XXI*. 22ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2021.

_____, Milton et al. *O Papel Ativo da Geografia: um manifesto*. Florianópolis: XII Encontro Nacional de Geógrafos, 2000.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI*. São Paulo: Editora XYZ, 2021.

SCHVASBERG, Benny. Do Plano Piloto a Brasília metropolitana: considerações sobre os planos diretores e planejamento metropolitano. In: PAVIANI, Aldo [et. al.]. *Brasília 50 anos: da capital a metrópole*. Brasília: Editora UnB, 2010.

SEDUH. *Documento de Diagnóstico do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) do Distrito Federal*. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação, 2024. Disponível em: <<https://www.seduh.df.gov.br/pdot-plano-diretor-de-ordenamento-territorial-do-distrito-federal/>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

SIMIONATTO, Ivete. O social e o político no pensamento de Gramsci. In: AGGIO, Alberto (Org.). *Gramsci: a vitalidade de um pensamento*. São Paulo: UNESP, 1998, p. 37-64.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1982.

SOUZA-LOBO, Elisabeth. *A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência*. São Paulo: Perseu Abramo; Secretaria Municipal de Cultura; Brasiliense, 2011.

SUGAHARA, Maria Carolina Graciano; ELIAS, Lucas Pellegrini; BARBERIO, Leandro di Genova. As políticas habitacionais brasileiras e a continuidade da financeirização: uma análise da transição dos programas MCMV e Casa Verde e Amarela. *Estudos Geográficos: Revista Eletrônica de Geografia*, v. 21, n. 2, p. 80-92, 2023. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo/article/view/18058>. Acesso em: 14 fev. 2025.

TOPALOV, Christian. 1979. Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil. In: Forti, Reginaldo (org.). *Marxismo e urbanismo capitalista, textos críticos*. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979.

_____, Christian. Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965. *Revista Espaço e Debates*, ano VIII, n. 23. São Paulo: Neru, 1988.

_____, Christian. *La urbanización capitalista*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 2006.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Nobel/FAPESP, 2001.

_____, Flávio. *As Ilusões do Plano Diretor*. São Paulo. 2005. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiaria/Ilusoes_Plano_Diretor.pdf . Acesso em 14/02/2025.